

Klaus Küper

Grundzüge des spanischen Gemeinderechts

1971

GRUNDZÜGE DES SPANISCHEN GEMEINDERECHTS

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors
der Rechte durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Klaus Küper
aus Münster

1971



Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Wolff
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Menger
Dekan: Prof. Dr. Uber

Tag der mündlichen Prüfung: 26. 4. 1971

Inhaltsübersicht

	Seite
§ 1 Einführung	1
1. Teil: Historische Grundlagen des heutigen spanischen Gemeindewesens	2
§ 2 Die gemeindliche Tradition	2
§ 3 Die Grundzüge der spanischen Gemeinde in der Verfassung von Cádiz	4
§ 4 Die Entwicklung bis zum Jahre 1877	8
§ 5 Das Estatuto Municipal	14
2. Teil: Die heutige Gesetzgebung	22
§ 6 Das Gemeindegesetz	22
§ 7 Verfassungsmäßige Grundlagen der Gemeinde	24
3. Teil: Die Bestandteile der Gemeinde	30
§ 8 Das Gemeindegebiet	30
I. Gebietsänderungen	32
II. Die Entidad local menor	34
III. Die barrios	35
§ 9 Die Gemeindebevölkerung	35
4. Teil: Die Zuständigkeiten der Gemeinde	39
§ 10 Die Regelung der Zuständigkeit nach der LRL	39
§ 11 Die Comisión Provincial de Servicios Técnicos	42
§ 12 Die den Gemeinden verbleibenden Aufgaben	48
1. Art. 101 Abs. 2 Buchst. a LRL (Städte- und Wohnungsbau)	48
2. Art. 101 Abs. 2 Buchst. b LRL (Verwaltung des Gemeindevermögens)	49
3. Art. 101 Abs. 2 Buchst. c LRL (Kranken- und Gesundheitspflege)	49
4. Art. 101 Abs. 2 Buchst. d LRL (Versorgung)	50
5. Art. 101 Abs. 2 Buchst. e LRL (Transportwesen)	52
6. Art. 101 Abs. 2 Buchst. f LRL (Unterricht, Kultur, sportliche Ertüchtigung, religiöse und weltliche traditionelle Feste)	53

	Seite
7. Art. 101 Abs. 2 Buchst. g LRL (Wohlfahrtspflege)	54
8. Art. 101 Abs. 2 Buchst. h LRL (Feld- und Stadtpolizei)	55
9. Art. 101 Abs. 2 Buchst. i LRL	55
10. Art. 101 Abs. 2 Buchst. j LRL (Tourismus, Naturschutz, Museen, Strand- und Badeanstalten)	56
5. Teil: Die Organe der Gemeinde	58
§ 13 Der Ayuntamiento (Gemeinderat)	60
I. Das Wahlsystem	60
a. Die Wahl der Familienvertreter	61
1. Aktives Wahlrecht	61
2. Passives Wahlrecht	62
3. Das Wahlverfahren	63
b. Die Wahl des Drittels der Einheitsgewerkschaft (Sindicato)	65
c. Die Wahl des Drittels als Repräsentanten der lokalen Vereinigungen	65
d. Rechtsmittel bei der Wahl	66
e. Kritik des Wahlsystems	67
II. Verlust des Mandats	68
III. Die Einberufung des Ayuntamiento	69
IV. Der Ablauf der Gemeinderatssitzungen	72
V. Die Aufgaben des Ayuntamiento	74
VI. Vollziehung der Gemeinderatsbeschlüsse und Rechtsmittel	75
§ 14 Der Bürgermeister (Alcalde)	78
I. Ernennung, Voraussetzung und Dauer des Amtes	79
II. Aufgaben und Zuständigkeit des Alcalde	82
a. Der Alcalde als Präsident des Ayuntamiento und der Comisión permanente	82
b. Der Alcalde als Chef der Lokalverwaltung	83
1. Art. 116 Buchst. c LRL	83
2. Art. 116 Buchst. d LRL	84
3. Art. 116 Buchst. e LRL	85

	Seite
4. Art. 116 Buchst. f IRL	86
5. Art. 116 Buchst. g IRL	88
6. Art. 116 Buchst. h IRL	89
7. Art. 116 Buchst. i IRL	90
c. Der Alcalde als Regierungsdelegierter	90
d. Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Alcalde	92
III. Das Personal der Gemeindeverwaltung	92
IV. Das Delegationsrecht des Alcalde und seine Stellvertretung	94
§ 15 Der Ständige Ausschuß (Comisión permanente)	96
6. Teil: Sonstige Einrichtungen der Gemeinde	99
§ 16 Die offene Versammlung (Concejo abierto)	99
§ 17 Der Einwohnerrat (Junta vecinal)	100
§ 18 Der örtliche Vorsteher (Alcalde de barrio)	102
§ 19 Das régime de carta	103
7. Teil: Staatsaufsicht und Selbstverwaltung	105
§ 20 Die Staatsaufsicht	105
§ 21 Gemeindliche Selbstverwaltung	109
I. Aufgabenallzuständigkeit (Universalität)	109
II. Eigenverantwortlichkeit	110
a. Organisationshoheit	111
b. Personalhoheit	112
c. Bauplanungshoheit	112
d. Schaffung und Unterhaltung von Einrichtungen	112
e. Führung von Rechtsstreitigkeiten	112
f. Übertragung von einzelnen hoheitlichen Kompetenzen	113
III. Sitzungsgewalt	114
IV. Finanzhoheit	114
V. Beteiligung der Gemeindevertretung	118
a. Zuständigkeitsbereich	118
b. demokratische Wahl	118
VI. Zusammenfassung	120
§ 22 Schlußbemerkung	120

Literaturverzeichnis

- ABELLA, Fermin Derecho Administrativo provincial y municipal,
Band I, Madrid 1877
zitiert: Derecho Administrativo
- ABELLA, Fermin Régimen Local,
3. Aufl. Madrid 1956
zitiert: Régimen
- ALBI, Fernando El Corregidor en el Municipio español
bajo la Monarquía absoluta,
Madrid 1943
zitiert: Corregidor
- ders. La Crisis del municipalismo,
Madrid 1966
zitiert: Crisis
- ALVAREZ-GENDIN, Sabino Manual de Derecho Administrativo
español,
Barcelona 1954
zitiert: Derecho Administrativo
- ders. Tratado General de Derecho Administra-
tivo,
Band II, Barcelona 1963
zitiert: Tratado
- BALLESTER-ROS, Ignacio Los Municipios mayores de tres mil
Habitantes, REVL 1965, S. 717 - 727
- ders. Los gastos ordinarios de las Corpo-
raciones locales,
REVL 1967, S. 90 - 102
- BARAHONA, Manuel Derecho Municipal,
Madrid 1930
zitiert: Derecho Municipal
- BARROS MARTINEZ, Elías Derecho Local de España,
Madrid 1951
- BENEYTO PEREZ, Juan Historia de la Administración
Española e Hispanoamericana,
Madrid 1958
zitiert: Historia
- BERMEJO GIRONES, Juan Competencia municipal,
REVL 1947, S. 21 - 35
- ders. Derecho de Entidades locales,
Madrid 1949
zitiert: Derecho

- BERMEJO GIRONES, Juan Ignacio En torno al concepto y ejercicio de la policia,
REVL 1957, S. 360 - 374
- BOQUERA OLIVER, José María La facultad gubernativa de suspensión e impugnación de acuerdos locales manifiestamente ilegales,
RAP 1961, Nr. 36, S. 109 - 130
- ders. El sistema representativo municipal,
Probl. Pol. 1965, S. 59 - 96
- ders. Determinación de la competencia de las Entidades locales,
REVL 1966, S. 870 - 889
- ders. El aspecto jurídico-administrativo de la organización sindical española,
RAP 1967, Nr. 52, S. 25 - 57
- BULLON RAMIREZ, Antonio El concepto español de Cabeza de familia,
REVL 1946, S. 185 - 201
- CAMPOY GARCIA, Antonio El Régimen Municipal en la nueva Constitución española,
Madrid 1934
zitiert: Régimen Municipal
- CARRO MARTINEZ, Antonio Génesis y Trayectoria de las reformas locales de Maura,
in Ideario S. 289 - 339
- ders. La problemática local en España,
Probl. Pol. 1962, S. 309 - 335
- ders. La reforma de la Administración Española a Nivel Territorial,
Probl. Pol. 1965, S. 273 - 304
- CASADO IGLESIAS, Emiliano La sustantividad de la Administración local en la vigente legislación española,
REVL 1967, S. 182 - 232
- CLAVERO AREVALO, Francisco El concepto de Cabeza de familia,
in Ideario, S. 441 - 455
- CORDERO TORRES, José María La Ley Orgánica del Estado como texto codificador de las Leyes Fundamentales,
RGLJ 1962, S. 492 - 497
- ENTRENA CUESTA, Rafael Introducción al estudio de las relaciones entre Administración Central y Administración Local,
Probl. Pol. 1962, S. 119 - 142

- ENTRENA CUESTA, Rafael El principio de la Unidad de la Administración y la Administración Local, Documentación Administrativa 1964, S. 76 - 93
- ders. La agregación de Municipios, Probl. Pol. 1964, S. 281 - 300
- ders. Curso de Derecho Administrativo, 2. Aufl. Madrid 1966
zitiert: Derecho Administrativo
- FONT RIUS, J. M. Orígenes del Régimen municipal de Cataluña, Madrid 1946
zitiert: Orígenes
- FRANCO BAHAMONDE, Francisco Rede vor den Cortes vom 22. 11. 1966, abgedruckt in Referendum, Madrid 1966
- DE LA FUENTE, Licinio Autonomía Municipal, Probl. Pol. 1966, S. 107 - 125
- FUEYO, Jesús Sistema político y voluntad de futuro, Madrid 1964
zitiert: Sistema
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo La actividad industrial y mercantil de los Municipios, RAP 1955, Nr. 17, S. 87 - 138
- ders. Problemas actuales de Régimen local, Sevilla 1958
zitiert: Problemas
- ders. La Administración española, 2. Aufl. Madrid 1964
zitiert: Administración
- GARCIA OVIEDO, Carlos La diferenciación orgánica en los proyectos de Maura, in Ideario, S. 389 - 397
- ders. Derecho Administrativo, Band I, 5. Aufl. Madrid 1955
- GARCIA OVIEDO, Carlos- MARTINEZ USEROS, Enrique Derecho Administrativo, Band II, 8. Aufl. Madrid 1962

- GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio Tratado de Derecho Administrativo, Band I, Madrid 1964
Band II, Madrid 1967
zitiert: Derecho Administrativo
- ders. Articulación Estado - Entes locales, REVL 1967, S. 321 - 344
- GARRIDO FALLA, Fernando La concepción Maurista del régimen jurídico local, in Ideario, S. 513 - 524
- ders. Tratado de Derecho Administrativo, Band I, 4. Aufl. Madrid 1966
zitiert: Tratado
- ders. La participación popular en la Administración local, REVL 1967, S. 481 - 497
- GASCON Y MARIN, José El nuevo Código de Administración local, Madrid 1951
zitiert: Código
- ders. Tratado de Derecho Administrativo, Band I, Madrid 1955
zitiert: Tratado
- GMELIN, Hans Studien zur spanischen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts, Stuttgart 1905
zitiert: Studien
- GONZALEZ PEREZ, Jesús El proceso administrativo en materia de elecciones locales, REVL 1957, S. 801 - 812
- GUAITA, Aurelio Derecho Administrativo especial, Band I, 2. Aufl. Zaragoza 1965
- HERREERO FONTANA La nueva Ley de Haciendas locales, Probl. Pol. 1967, S. 11 - 31
- HINOJOSA, Eduardo de Origen del Régimen municipal en León y Castilla, in Estudios sobre la Historia del Derecho español, Madrid 1903,
zitiert: Origen
- ders. Historia general del Derecho español, Band I, 2. Aufl. Madrid 1924
zitiert: Historia

- JORDANA DE POZAS, Jorge La representación pública familiar,
Probl. Pol. 1965, S. 232 - 256
- JORDANA DE POZAS, Luis Derecho Municipal,
Madrid 1924
zitiert: Derecho
- ders. El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo,
Madrid 1942
zitiert: Estatuto Municipal
- ders. La Administración pública, in El
Nuevo Estado Español 1936 - 1961,
Band II, Madrid 1961, S. 251 - 289
zitiert: Estado
- ders. La Administración Local en las Leyes
Fundamentales Españolas,
REP 1967, Nr. 152, S. 207 - 214
- LOBATO BRIME, Francisco La Comisión Provincial de Servicios
Técnicos y los planes provinciales
de inversión para obras y servicios,
REVL 1960, S. 702 - 729
- LOPEZ RODO Die Gemeindeverwaltung in Spanien,
ZaöR 1954, S. 661 - 680
- MALLIOL GARCIA, José Carácter de las obligaciones mínimas
de las Entidades locales y acciones
de los vecinos para conseguir su
cumplimiento,
REVL 1952, S. 224 - 234
- MARIN PEREZ, Pascual La Administración de Justicia en la
Ley Orgánica del Estado,
REP 1967, Nr. 152, S. 215 - 250
- MARQUES CARBO, Luis El Derecho Local Español,
Band I, Barcelona 1957
Band II, 1, Barcelona 1958
Band II, 2, Barcelona 1958
zitiert: Derecho Local
- MARTINEZ ESTERUELAS, Cruz Las funciones del Consejo del Reino,
REP 1967, Nr. 152, S. 251 - 267
- ders. Por una nueva ordenación del Municipio,
Probl. Pol. 1967, S. 87 - 102
- MARTIN MATEO, Ramón La Comarcalización de los pequeños
municipios,
Madrid 1964
zitiert: Comarcalización

- MARTIN RETORTILLO, Ciri- El Municipio rural,
lo Barcelona 1950
zitiert: Municipio
- ders. Maura, Municipalista,
REVL 1954, S. 51 - 60
- ders. Ley de Régimen Local,
Madrid 1958
zitiert: Régimen Local
- MARTIN-RETORTILLO, Presupuestos constitucionales de la
Sebastián función administrativa,
RAP 1958, Nr. 26, S. 11 - 49
- ders. Problemas actuales de los Municipios
rurales,
Probl. Pol. 1961, S. 273 - 308
- ders. Presupuestos políticos de la
autonomía municipal,
Probl. Pol. 1964, S. 145 - 181
- MENDIZABAL ALLENDE, Naturaleza jurídica y encuadramiento
Rafael orgánico de las Comisiones Provinciales
de Servicio Técnico,
RAP 1963, Nr. 41, S. 71 - 98
- MITTEIS, Heinrich- Deutsche Rechtsgeschichte,
LIEBERICH, Heinz 10. Aufl. München und Berlin 1966
- MONTORO PUERTO, Manuel Licencia municipal y acuerdo de
calificación en materia de actividades
molestas, insalubres, nocivas y
peligrosas,
REVL 1967, S. 345 - 399
- Nieto, Alejandro Bienes comunales,
Madrid 1964
zitiert: Bienes
- PEREZ BOTIJA, Eugenio El Alcalde en los proyectos de Maura,
in Ideario, S. 399 - 439
- PI SUÑER Vorwort zu MARQUES CARBO, Derecho
Local I
- POSADA, Adolfo Evolución legislativa del Régimen
local en España,
Madrid 1910
zitiert: Evolución
- ders. El Régimen Municipal de la ciudad
moderna,
3. Aufl. Madrid 1930
zitiert: Régimen

- FRIMO DE RIVERA, José Antonio Obras, herausgeben von Augustín del Río Cisneros, Madrid 1966
- RUBIO CALZON, Ubaldo La obligatoriedad del cargo de Concejal, REVL 1949, S. 377 - 381
- RUIZ DEL CASTILLO, Carlos La inserción de la Vida local en el Estado, REVL 1943, S. 31 - 49
- ders. Maura y la reforma local, REVL 1954, S. 61 - 69
- ders. La Vida Local, in El Nuevo Estado Español 1936 - 1961, Band II, Madrid 1961, S. 307 - 331 zitiert: Estado
- SAINZ DE VARANDA, Ramón Colección de Leyes fundamentales, Madrid 1957 zitiert: Colección
- SANCHEZ AGESTA, Luis Die Entwicklung der spanischen Verfassung seit 1936, JöR 1961, S. 397 - 426
- SCHERMAYER, Max Die Rechtsstellung des Bürgermeisters in der spanischen Lokalverwaltung, Diss. Erlangen-Nürnberg 1967
- SEGURA, Manuel Los Alcaldes, Madrid 1963
- SERRANO GUIRARDO, Enrique La Administración Local y los problemas de la renovación urbana, RAP 1961, Nr. 36, S. 13 - 65
- SEVILLA ANDRES, Diego La defensa de la Constitución en la Ley Orgánica Española, REP 1967, Nr. 152, S. 279 - 303
- SIMON TOBALINA, Juan Luis La representación corporativa en los proyectos de Maura, in Ideario S. 471 - 512
- TEIRA VILAR, Francisco Organos colegiados a nivel provincial, Madrid 1963 zitiert: Organos
- WEFERS, Walter Grundlagen und Ideen des spanischen Staates der Gegenwart, 2. Aufl. Köln 1967 zitiert: Grundlagen

WOLFF, Hans J.

Verwaltungsrecht,
Band I, 7. Aufl. München 1968
Band II, 3. Aufl. München 1970
Band III, München und Berlin 1966
zitiert: LB

XIFRA HERAS, Jorge

Instituciones y sistemas políticos,
Barcelona 1961
zitiert: Instituciones

Enciclopedia jurídica española,
Band II, Barcelona o.J.
zitiert: Enciclopedia

Enciclopedia universal ilustrada
europea - americana,
Band LXII, Bilbao-Madrid-Barcelona
1928
zitiert: Enciclopedia universal

Ideario de Don Antonio Maura sobre
la Vida local, herausgegeben vom In-
stituto de Estudios de la Administra-
ción Local,
Madrid 1954
zitiert: Ideario

Nueva Enciclopedia juridica,
Band II, Barcelona 1950
zitiert: Nueva Enciclopedia

Abkürzungsverzeichnis

BOE	Boletín Oficial del Estado (amtliches Gesetz- und Verordnungsblatt, seit 1936)
CPST	Comisión Provincial de Servicios Técnicos (Provinzkommission für technische Dienste)
Gaceta	Gaceta de Madrid (amtliches Gesetz- und Verordnungsblatt, seit 1830)
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
LEB	Ley de Régimen especial del Municipio de Barcelona de 23. 5. 1960 (BOE vom 24. 6. 1960) (Gemeindegesezt für Barcelona)
LEM	Ley de Régimen especial del Municipio de Madrid de 11. 7. 1963 (BOE vom 18. 7. 1963) (Gemeindegesezt für Madrid)
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso - administrativa de 27. 12. 1956 (BOE vom 28. 12. 1956) (Verwaltungsgerichtsgesezt)
LOE	Ley Orgánica del Estado de 10. 1. 1967 (BOE vom 21. 4. 1967) (Staatsorgangesezt)
LOP	Ley de Orden Público de 30. 7. 1959 (BOE vom 31. 7. 1959) (Gesetz über die öffentliche Ordnung)
LR	Ley de Régimen local de 16. 12. 1950 (in der Fassung vom 24. 6. 1955, BOE vom 10. 7. 1955) (Gemeindegesezt)
Probl. Pol.	Problemas Políticos de la Vida Local (Zeitschrift seit 1961)
RAP	Revista de Administración Pública
RB	Reglamento de Bienes de las Entidades locales de 27. 5. 1955 (BOE vom 14. und 22. 7. 1955) (Verordnung über das Gemeindevermögen)
RC	Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9. 1. 1953 (BOE vom 13. 2. 1953) (Verordnung über das Vertragswesen der Gemeinden)

REP	Revista de Estudios Políticos
REVL	Revista de Estudios de la Vida local
RF	Reglamento de Funcionarios de la Administración local de 30. 5. 1952 (BOE vom 28. 6. 1952) (Verordnung über die Gemeindebeamten)
RGLJ	Revista General de Legislación y Jurisprudencia
RH	Reglamento de Haciendas locales de 4. 8. 1952 (in der Fassung vom 23. 7. 1966, BOE vom 25. 7. 1966) (Verordnung über die Gemeindefinanzen)
ROF	Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17. 5. 1952 (BOE vom 7. 6. 1952) (Verordnung über Organisation, Tätigkeit und juristisches Regime der Gemeindekörperschaften)
RP	Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades locales de 17. 5. 1952 (BOE vom 12. 6. 1952) (Verordnung über die Bevölkerung und Gebietsgrenzen der Gemeinden)
RS	Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17. 6. 1955 (BOE vom 15. 7. 1955) (Verordnung über die Verwaltungseinrichtungen der Gemeinden)
TS	Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof)
VerwG	Verwaltungsgericht
ZaöR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Im übrigen wurden die allgemein gebräuchlichen Abkürzungen verwendet.

Verzeichnis der wichtigsten benutzten spanischen Bezeichnungen

(Die Zahlen in Klammern bezeichnen die Seite, wo der Begriff näher erläutert wird)

Alcalde	Bürgermeister (S. 78)
Alcalde de barrio	örtlicher Vorsteher (S. 102)
Ayuntamiento	Gemeinderat (S. 60)
Comisión permanente	Ständiger Ausschuß (S. 96)
Comisión Provincial de Servicios Técnicos (CPST)	Provinzkommission für technische Dienste (S. 42)
Concejal	Gemeinderatsmitglied (S. 60)
Concejo abierto	Gemeindeversammlung (S. 99)
Constitución	Verfassung
Cortes	Parlament
Depositario	Kassenvorsteher (S. 93)
Diputación provincial	Provinzdiputation (Kreistag)
Discurso preliminar	Einführungsrede (zu einem Gesetz)
Gobernador civil	Zivilgouverneur
Interventor	Gemeindekämmerer (S. 93)
Junta vecinal	Einwohnerrat (S. 100)
Secretario	Gemeindesekretär (S. 93)
Tenientes	Stellvertreter des Bürgermeisters (S. 94)

§ 1 Einführung

Die tiefgreifenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umwälzungen, denen Spanien seit Anfang dieses Jahrhunderts ausgesetzt ist, sowie die einzigartige kulturelle und technologische Entwicklung in der Welt haben in einem hohen Maße die Lebenssphäre des einzelnen Menschen beeinflusst. Davon wurde auch die spanische Gemeinde betroffen, die sich plötzlich nicht mehr als die natürliche, von Gott gegebene Einheit ¹⁾ versteht. Hierdurch entstand eine erhebliche Diskrepanz zwischen den die Gemeinde betreffenden Rechtsnormen und der sozialen Wirklichkeit, die der spanische Staat durch eine neu geschaffene Staats- und Gesellschaftslehre zu lösen suchte, deren Grundlagen die Verbindung des Einzelschicksals mit dem der umgebenden Gesellschaft, die korporative Gesellschaftslehre und die von den Karlisten übernommenen Prinzipien der Monarchie bilden ²⁾. Heute ist die spanische Gemeinde voll in das "falangistische" Staatssystem eingegliedert, wobei viel Überkommenes übernommen und ebenso wie in anderen Bereichen des spanischen Staatswesens erstrebt wurde, die Tradition mit der neuen Gesellschaftsordnung zu verbinden.

Die spanische Gemeinde nach dem heute geltenden Recht und ihre Eingliederung in den spanischen Staat darzustellen, ist Aufgabe der vorliegenden Untersuchung.

1) ALBI, Crisis S. 9 f. Diese Auffassung von der Gemeinde hatte die spanische Lehre von TOCQUEVILLE übernommen und bis weit in dieses Jahrhundert hinein beibehalten; vgl. dazu auch WEFERs, Grundlagen S. 107. Auch heute noch findet sich diese Auffassung bei einigen Gemeinderechtlern (vgl. z.B. BERMUDEJO GIRONES, Derecho S. 50; GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo I, S. 821 sowie GASCON Y MARIN, Tratado S. 476). Vgl. auch unten S. 26.

2) So WEFERs, Grundlagen S. 117.

1. Teil

Historische Grundlagen des heutigen spanischen Gemeindewesens

Das heutige spanische Gemeindewesen kann nur unter Berücksichtigung seines geschichtlichen Werdeganges verstanden werden, denn ohne die historischen Grundlagen ist das gegenwärtige spanische Gemeinderecht nicht denkbar ¹⁾. Eine vollständige Erörterung der einzelnen Epochen würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen. Es soll daher im folgenden nur eine Übersicht über die wesentlichen Grundlagen gegeben werden, soweit sie für das gegenwärtige spanische Gemeinderecht von Bedeutung erscheinen.

§ 2 Die gemeindliche Tradition

Mit dem Niedergang des weströmischen Reiches verloren in Spanien die römischen Städte ihre Bedeutung als freie und weitgehend selbständige Gemeinwesen ²⁾. Erst mit Beginn der Reconquista, der Vertreibung der Mauren von der iberischen Halbinsel, gewannen die spanischen Städte und Dörfer mehr und mehr ihre Eigenständigkeit zurück. Die Macht des Königs war zu gering, um den Kampf gegen die Mauren und den Adel ohne die Hilfe der Gemeinden zu führen. Der König sicherte sich diese Unterstützung, indem er Stadtrechte (Fueros) und weitgehende Freiheiten auf dem Gebiet der Verwaltung und Rechtsprechung gewährte ³⁾. Jedes Gemeinwesen regierte sich nach den in dem Fuero municipal enthaltenen eigenen Normen ⁴⁾. Die Gemeinde ist autonom ⁵⁾, im Mittelpunkt steht der Concejo

1) JORDANA DE POZAS, Luís, REP 1967, 207.

2) ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 124.

3) ABELLA, Régimen S. 23; LOPEZ RODO, ZaöR 1954, 663.

4) Vgl. im einzelnen: POSADA, Régimen S. 46; siehe auch MITTEIS-LIEBERICH, Deutsche Rechtsgeschichte S. 66 und 180.

5) GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo I, S. 829.

abierto, die Versammlung aller Bewohner des Gemeindegebietes, welcher sonntags in oder vor der Kirche zur Beratung und Beschlußfassung über die Gemeindeangelegenheiten abgehalten wird. Die Stärke der Gemeinden ging soweit, daß einzelne Städte ein Stimmrecht in den Cortes, der Volksvertretung, erhielten, wo sie sich sogar mehrfach den königlichen Wünschen widersetzen ¹⁾.

Mit Beendigung der Reconquista konnten die Könige ihre Macht weiter ausdehnen und den Adel unterwerfen. Nach der blutigen Schlacht von Villalar gelang es Kaiser Karl V auch die offen gegen den Absolutismus revoltierenden Städte (Aufstand der comuneros) niederzuwerfen und zu entmachten ²⁾. Die Verwaltung wurde zentralisiert und allgemeine Gesetze ersetzten die Fueros municipales. Die seit Mitte des 14. Jahrhunderts ³⁾ in den Gemeinden zunächst lediglich zur Überwachung der Gemeinden eingesetzten königlichen Beamten (Corregidores) übernahmen schließlich gegen Ende des 15. Jahrhunderts und zu Beginn des 16. Jahrhunderts ⁴⁾ die gesamte Verwaltung der Gemeinde ⁵⁾. Hiermit verschwinden alle eigenen Rechte der Gemeinden. Nur die staatliche Autorität, verkörpert durch die Prinzen, bleibt bestehen ⁶⁾. Dieser Zustand dauert - von geringfügigen, den Gemeinden zugestandenen Rechten abgesehen - bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts fort ⁷⁾. Nachdem die französische Revolution auch in Spanien

1) LOPEZ RODO, ZaÖR 1954, 663.

2) LOPEZ RODO, ZaÖR 1954, 663; SCHERMEYER, Diss. S. 11.

3) ALBI, Corregidor S. 48 f.

4) ALBI, Corregidor S. 54.

5) Vgl. dazu SCHERMEYER, Diss. S. 9 ff. m.w.N.; ALBI, Corregidor S. 93; vgl. auch allgemein zu der Gemeinde in der vorkonstitutionellen Epoche Spaniens: FONT-RIUS, Orígenes sowie HINOJOSA, Orígen e Historia.

6) GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo I S. 832.

7) Den Gemeindebürgern wurde von Carlos III. lediglich gestattet, zur Verteidigung ihrer Interessen einen Procurador sindico in den Gemeinderat zu entsenden. Außerdem durften vom Volk gewählte Abgeordnete, diputados del común, bei der Verwaltung der Finanzen und des Versorgungswesens mitwirken (SCHERMEYER, Diss. S. 11).

Auswirkungen hervorrief, schafften im Jahre 1811 die Cortes de Cádiz die Institution des Corregidor ab.

§ 3 Die Grundzüge der spanischen Gemeinde in der Verfassung von Cádiz

Erste Grundlagen des heutigen spanischen Gemeinderechts wurden in der Verfassung von Cádiz im Jahre 1812, dem Übergang vom Absolutismus zum parlamentarischen Regime, gelegt ¹⁾. Nach der französischen Besetzung des spanischen Zentrallandes organisierte sich zuerst vornehmlich in den Küstenregionen der Widerstand gegen die Besatzungsmacht ²⁾. Nachdem zunächst noch verschiedene Juntas miteinander rivalisierten, einigte man sich schließlich auf die Schaffung einer Zentral-junta und einer Cortes-Kommission, die erstmals am 24. September 1810 zusammentrat ³⁾.

Die Cortes erarbeiteten eine der modernsten Verfassungen jener Zeit, die am 19. März 1812 feierlich verkündet wurde ⁴⁾. Wenngleich die Verfassungsgeber erklärten, die Verfassung wiederhole lediglich Bestandteile der Grundgesetze Aragón's, Navarras und Kastiliens ⁵⁾, enthält die Verfassung von Cádiz neben traditionellen spanischen Elementen deutliche Bestandteile anglikanischer Vorbilder und vor allem der französischen Ver-

1) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 993.

2) Bezeichnenderweise war es ein Bürgermeister, der inzwischen legendäre Alcalde de Móstoles, der zuerst gegen die napoleonische Fremdherrschaft aufrief: "La patria está en peligro, Madrid perece víctima de la perfidia francesa: Españoles, acudid a salvarlo!" (Das Vaterland ist in Gefahr, Madrid ein Opfer der französischen Perfidie; Spanier eilt herbei, es zu retten); vgl. Enciclopedia universal Bd. LXII S. 1322 f.

3) GMELIN, Studien S. 18 ff.

4) SCHERMEYER, Diss. S. 12 m.w.N.

5) Vgl. Discurso Preliminar (Einführungsrede) der Verfassungskommission, SAINZ DE VARANDA, Colección S. 29.

fassung des Jahres 1791 ¹⁾. Kapitel II des 6. Titels dieser Verfassung, "De los Ayuntamientos", behandelt die Umgestaltung der spanischen Gemeinde.

Um das politische Bewußtsein des Volkes neu zu beleben und die Mitarbeit aller im Staate zu erreichen, sollten die Gemeinden nach dem Vorbild der alten Fueros municipales neugeordnet werden ²⁾. Die Cortes waren der Ansicht, daß diese Gesetze trotz der zwischenzeitlichen monarchistischen Entwicklung unerschwerlich in den Gemeinden weitergelebt hätten. Soweit Gemeinderäte (Ayuntamientos ³⁾) noch bestanden hätten, sei es allerdings zweifelhaft, ob diese aus Respekt vor dem Volke oder nur zur Täuschung des Volkes erhalten geblieben wären, während in Wahrheit den Ayuntamientos alle politischen Rechte vorenthalten blieben ⁴⁾.

Gleichzeitig stand der zentralistische Staat jedoch vor dem Problem, die Gemeinden in den Staat einzuordnen und den Einfluß des Staates in den Gemeinden zu sichern ⁵⁾. Über dem regionalen Leben sollte das Interesse des gesamten Staates stehen, der die generellen Erfordernisse, die nicht oder nur schwer örtlich gelöst werden können, bewältigen kann ⁶⁾. Weiter sollte die Integration vor einem sonst möglichen Auseinanderfallen schützen; erst wenn dieses gelungen sei, käme eine allmähliche Dezentralisation in Betracht ⁷⁾.

1) SCHERMAYER, Diss. S. 12 m.w.N.; vgl. auch WEFERS, Grundlagen S. 8 f. sowie ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 69.

2) Discurso Preliminar, SAINZ DE VARANDA, Colección S. 63; vgl. auch BENEYTO PEREZ, Historia S. 553.

3) Zur Etymologie vgl. ABELLA, Derecho Administrativo I S. 64 f.

4) Discurso Preliminar, SAINZ DE VARANDA, Colección S. 63.

5) Discurso Preliminar, SAINZ DE VARANDA, Colección S. 64 f.; CAMPOY GARCIA, Régimen municipal S. 26 spricht offen von Mißtrauen des Staates.

6) Siehe dazu MARTIN-RETORTILLO, Sebastián, RAP 1958, 16 f.

7) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 993; GARCIA findet es paradox, daß eine liberale Regierung sich eines Mittels der Diktatur, nämlich der Zentralisierung bedient.

Um diese Ziele zu erreichen, mußten in allen Orten über 1000 Einwohner Gemeinderäte gewählt werden, ebenso in denjenigen Orten, in denen ein Gemeinderat erforderlich erschien (Art. 310 Constitución de Cádiz) ¹⁾. Der Rat, der sich aus einem oder mehreren Alcaldes (Bürgermeistern; Art. 309 Constitución de Cádiz), den Gemeinderäten und dem Procurador síndico zusammensetzte, wurde von den Bürgern in indirekter Wahl frei gewählt (Art. 313, 314 Constitución de Cádiz) ²⁾. Damit wurde eine alte Streitfrage, ob der Alcalde von den Bürgern zu wählen oder vom König zu ernennen sei, zu Gunsten der Bürger entschieden. Alle alten Privilegien, zu denen insbesondere die lebenslängliche Ratsmitgliedschaft oder sogar deren Vererblichkeit gehörten, wurden abgeschafft (Art. 312 Constitución de Cádiz) ³⁾; allerdings durften die seinerzeitigen Inhaber dieser Ämter diese noch bis zur ursprünglich vorgesehenen - vielfach also lebenslänglichen - Amtsdauer ausüben ⁴⁾.

Der Staat sicherte sich seinen Einfluß auf die Gemeinden, indem er die Überwachung der Gemeinden auf den vom König zu ernennenden ⁵⁾ Jefe político, dem Vorgänger des Zivilgouverneurs, übertrug ⁶⁾. Gerade bei der Schaffung dieses Amtes

1) POSADA, Evolución S. 72 betont, die Einwohnerzahl als Kriterium zeige, daß schon jetzt kaum noch von der Gemeinde als natürlicher Einheit gesprochen werden könne, sie sei vielmehr als künstliches Gebilde anzusehen.

2) Vgl. dazu auch ABELLA, Régimen S. 24 sowie SCHERMAYER, Diss. S. 22.

3) Discurso Preliminar, SAINZ DE VARANDA, Colección S. 64; JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 31.

4) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 994. Er bemängelt, hierin zeige sich, daß die Cortes immer noch Respekt vor den bestehenden Zuständen gehabt hätten.

5) Art. 324 Constitución de Cádiz. Vgl. Discurso Preliminar, SAINZ DE VARANDA, Colección S. 65.

6) Discurso Preliminar, SAINZ DE VARANDA, Colección S. 64.

waren die Auffassungen in den Cortes sehr unterschiedlich. CASTILLO sprach sich gegen eine derartige Institution aus, weil ebenso wenig wie der König und seine Minister die Cortes überwachen dürften, dies bei den Gemeinden durch den Jefe político geschehen dürfe ¹⁾. Demgegenüber begründete ein anderer der bedeutenden Repräsentanten der konstitutionellen Epoche, der CONDE DE TORENO, bei der Diskussion über Art. 309 Constitución de Cádiz die Ansicht der Mehrheit in den Cortes: "Die Gemeinderäte sind nichts weiter als Agenten der Exekutive für die Wirtschaftsverwaltung der Orte Es ist erforderlich, ihnen die Zügel des unmittelbar vom König ernannten Jefe político anzulegen, damit er sie im Zaume hält und die Einheitlichkeit der Regierungsmaßnahmen sicherstellt" ²⁾. Der Gemeinderat sollte kein Repräsentationsorgan der ihn wählenden Bürger sein. Hierzu seien ausschließlich die Cortes berufen. Dadurch werde ein Föderalismus zu Gunsten der einen und unteilbaren Nation vermieden.

Der Vorsitz in den Gemeinderäten wurde gemäß Art. 309 Constitución de Cádiz dem Jefe político übertragen; sofern ein solcher am Orte nicht residierte, übernahm der Alcalde das Präsidium ³⁾. Die Überwachung der Gemeinden durch den Jefe político wurde noch dadurch verstärkt, daß die Gemeinden die ihnen übertragenen Aufgaben (Art. 321 Constitución de Cádiz) unter der Aufsicht der neu zu errichtenden Diputación Provincial auszuführen hatten ⁴⁾, die wiederum von dem Jefe político geleitet wurde (Art. 332 Constitución de Cádiz).

1) Zitiert nach POSADA, Evolución S. 40.

2) Diario de Sesiones de las Cortes de 1812, zitiert nach POSADA, Evolución S. 42 f.

3) Vgl. Discurso Preliminar, SAINZ DE VARANDA, Colección S. 65.

4) Art. 323 Constitución de Cádiz. Vgl. Discurso Preliminar, SAINZ DE VARANDA, Colección S. 65 sowie POSADA, Evolución S. 40 und 70 f.

War dem Alcalde der vorkonstitutionellen Epoche zeitweise die Gerichtsbarkeit übertragen, wurde diese nunmehr von einem unabhängigen Richterstand ausgeübt (Art. 242 Constitución de Cádiz); dem Bürgermeister blieben lediglich gewisse Zuständigkeiten als Sühne- bzw. Friedensrichter in unbedeutenderen Zivil- und Beleidigungsstreitigkeiten ¹⁾.

Die Constitución de Cádiz - soweit sie die Gemeinde betrifft - ist somit gekennzeichnet durch die rechtliche Anerkennung der örtlichen Zentren, durch die Schaffung von Gemeinderäten und ihre Wahl durch die Bürger, durch den Abbau lokaler Vorrechte, vor allem aber durch die Verzahnung und Unterordnung aller örtlichen Institutionen in ein hierarchisches Staatssystem ²⁾.

§ 4 Die Entwicklung bis zum Jahre 1877

Zwar entwickelte und reglementierte die Constitución de Cádiz die Gemeinde und ihre Organe in ihren Grundzügen ³⁾, die eigentliche Ausgestaltung der Gemeinde als Wirtschafts- und Verwaltungseinheit geschah aber erst durch das am 3. 2. 1823 dekretierte erste spanische Gemeindegesetz ⁴⁾.

Dieses Gesetz stellt alle Gemeinden auf eine gleiche Stufe. Sie unterscheiden sich lediglich in der Zahl der Gemeinderatsmitglieder sowie in der Häufigkeit der Sitzungen. Erstmals führt es Alcaldes de barrio, Bürgermeister der einzelnen

1) SCHERMAYER, Diss. S. 14 m.w.N. Auch diese ihnen verbleibenden Justizfunktionen verlieren die Alcaldes nach der Einführung besonderer Friedensrichter (jueces de paz) aufgrund eines Dekretes vom 22. 10. 1858.

2) POSADA, Evolución S. 70 ff. POSADA sieht im letzteren den Keim der zukünftigen zentralistischen und vereinheitlichten Verwaltungsstruktur sowie die Voraussetzung für die Entwicklung eines bürokratischen Geistes. Vgl. auch MARTIN-RETORTILLO, Sebastián, Probl. Pol. 1964, 156 f.

3) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 35; SCHERMAYER, Diss. S. 15.

4) BERMEJO GIRONES in Nueva Enciclopedia II S. 530.

Stadtviertel, ein - eine Institution, die damit endgültig in das Gemeinderecht des 19. und 20. Jahrhunderts übernommen wurde ¹⁾.

Das Gemeindegesetz von 1823 bestätigte die Konzeption des Alcalde als Exekutivorgan sowohl des Gemeinderates innerhalb des der Gemeinde zugewiesenen Bereiches als auch der Regierung. Gleichzeitig wurde der Gemeinderat der Diputación provincial (Kreistag) und dem Jefe político unterworfen ²⁾. Dem Bürgermeister, dem die politische Leitung zusteht, werden weitgehende Aufgaben zugewiesen - allerdings immer unter der Aufsicht des Jefe político. Der Bürgermeister führt im Gemeinderat den Vorsitz, vollzieht dessen Beschlüsse und repräsentiert gleichzeitig den Staat in der Gemeinde ³⁾. Der Bürgermeister konnte niemals aufgrund eigenen Rechts handeln und verfügte über wenig Ermessensspielraum; vielmehr war er fast ausschließlich von der Delegation der Zentralgewalt und - soweit diesem überhaupt Rechte eingeräumt waren - von der Zustimmung des Gemeinderates abhängig ⁴⁾.

In den Jahren von 1823 bis 1877 entstanden nicht weniger als acht Gemeindegesetze, von denen eines - das oben beschriebene von 1823 - viermal aufgehoben und wieder in Kraft gesetzt wurde ⁵⁾.

In dem Gemeindegesetz vom 14. 7. 1840 (Ley de Ayuntamientos) zeigte sich in besonderem Maße der wachsende staatliche Zentralismus. Nach Art. 45 wurde der Alcalde in Provinzhauptstädten vom König, im übrigen vom Zivilgouverneur ernannt.

1) ABELLA, Régimen S. 27; vgl. auch unten S. 102.

2) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 36 f.

3) BERMEJO GIRONES, Derecho S. 179 sowie in Nueva Enciclopedia II S. 530; SCHERMAYER, Diss. S. 15.

4) BERMEJO GIRONES, Derecho S. 179; SCHERMAYER, Diss. S. 16 n.w.N.

5) LOPEZ RODO, Zaŕr 1954, 663. POSADA (Evolución S. 254 ff.) hält das Gesetz vom 20. 8. 1870 für das theoretisch beste Gemeindegesetz.

Diese durften auch den Gemeinderat auflösen ¹⁾. Entscheidungen des Bürgermeisters oder des Gemeinderates bedurften vor ihrer Vollziehung der Genehmigung durch den Zivilgouverneur ²⁾.

Eine weitere Blüte des staatlichen Zentralismus zeigt sich im Gemeindegesetz vom 8. 1. 1845 ³⁾. Die Wahlberechtigung hing vom Steueraufkommen ab ⁴⁾. Nach Art. 85 durften die Gemeinderäte nur über ihnen gesetzlich ausdrücklich übertragene Aufgaben und über unpolitische Fragen beraten und Vorlagen dazu machen. Gemäß Art. 9 wurde der Bürgermeister in den Provinzhauptstädten und in den Gerichtsbezirken mit mehr als 2000 Einwohnern vom König, im übrigen vom Zivilgouverneur aus der Mitte des Gemeinderates ernannt ⁵⁾. Nach Art. 10 konnte der König jederzeit den ordentlichen Alcalde ablösen und auf unbegrenzte Dauer einen Alcalde corregidor einsetzen, dem mit Ausnahme der ohnehin geringen gerichtlichen Kompetenzen alle Befugnisse des ordentlichen Alcalde übertragen werden konnten ⁶⁾. Überdies konnte der Zivilgouverneur einzelne Gemeinderatsmitglieder, die Regierung sogar das gesamte Gemeindeparlament suspendieren ⁷⁾ und Regierungsbeauftragte einsetzen.

Zwar wurde Art. 10 des Gesetzes vom 8. 1. 1845 durch Art. 1 des Ergänzungsgesetzes vom 21. 4. 1864 dahingehend eingeschränkt, daß der König Alcaldes corregidores nur noch in Gemeinden mit über 40.000 Einwohnern ernennen durfte; SCHERMAYER

1) POSADA, Evolución S. 147.

2) BENEYTO PEREZ, Historia S. 755.

3) POSADA, Evolución S. 157 spricht von zentralistischem Geist, hierarchischer Abhängigkeit und reinstem Mißtrauen.

4) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 998.

5) POSADA, Evolución S. 158.

6) Enciclopedia jurídica II S. 516; vgl. auch POSADA, Evolución S. 158.

7) POSADA, Evolución S. 159.

hat aber bereits zutreffend festgestellt, daß hiermit der König kaum an Macht verlor, da er nach wie vor durch seine Zivilgouverneure Subdelegierte in die Gemeinderäte entsenden konnte ¹⁾.

Das Gemeindegesetz mit der längsten Geltungsdauer war das von 2. 10. 1877. Es definiert die Gemeinde legalistisch als die gesetzliche Vereinigung aller Personen, die in einer Gemeindegemarkung wohnen. Gemeindegebiet ist das Gebiet, auf das sich die administrative Tätigkeit des Gemeinderates erstreckt ²⁾. Neue Gemeinden dürfen nur gegründet werden, wenn die Einwohnerzahl mindestens 2.000 beträgt und ein der Bevölkerung entsprechendes Gebiet zur Verfügung steht; ferner müssen die Gemeinden mit genügenden finanziellen Quellen ausgerüstet sein, um die Pflichtaufgaben mit den gesetzlich vorgesehenen Mitteln zu erfüllen.

Das Gesetz sieht drei Gemeindeorgane vor: die Alcaldes, die ihre Stellvertreter (Tenientes) und die Alcaldes de barrio ernannten, ferner den Gemeinderat sowie die Junta municipal.

Sein von Frankreich kommender zentralistischer Charakter ³⁾ zeigt sich besonders bei den Bestimmungen über den Alcalde: Gemäß Art. 49 durfte der König aus den Reihen des Gemeinderates den Bürgermeister und seinen Stellvertreter in Madrid, in den Provinzialhauptstädten, in den Hauptorten der Gerichtsbezirke sowie in denjenigen Orten, die in einem Gerichtsbezirk die gleiche oder eine größere Einwohnerzahl als der Gerichts-ort - zumindest aber 6.000 - haben, ernennen ⁴⁾. Nur in den verbleibenden kleineren Gemeinden durfte der Gemeinderat aus

1) SCHERMEYER, Diss. S. 23.

2) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 43.

3) BERMEJO GIRONES in Nueva Enciclopedia II S. 530: "ein Gesetz, das den französischen Zentralismus verfißt". Zu dem französischen Einfluß auf das spanische Gemeinde-recht vgl. auch MARTIN-RETORTILLO, Sebastián, Probl. Pol. 1964, 156 ff.

4) POSADA, Evolución S. 291 f.; SCHERMEYER, Diss. S. 24.

seiner Mitte in geheimer Wahl den Bürgermeister und seinen Stellvertreter wählen ¹⁾. Der Alcalde ist Repräsentant gleichzeitig der Gemeinde und der Zentralgewalt ²⁾: Er ist Präsident des Gemeinderates, Chef der Verwaltung und Regierungsdelegierter ³⁾. Der Gemeinderat besteht aus 6 bis 50 Mitgliedern. Er wird in allgemeiner, direkter und geheimer Wahl gewählt, wobei Wahlpflicht besteht und sich das Stimmrecht nach dem Verhältnis des Steueraufkommens bestimmt. Wahlberechtigt sind alle volljährigen männlichen Einwohner, die einen eigenen Hausstand besitzen, Vermögenssteuer bezahlen und mindestens 2 Jahre in der Gemeinde wohnen. Ferner sind wahlberechtigt die Beamten, die Reservisten des Heeres und der Flotte sowie diejenigen Erwachsenen, die aufgrund eines öffentlichen Titels ihre berufliche oder akademische Qualifikation bewiesen haben und mindestens 2 Jahre in der Gemeinde wohnen ⁴⁾. Wie auch in den vorangegangenen Gemeindegesetzen waren einige Aufgaben und Befugnisse des Gemeinderates aufgezählt, darüber hinaus enthält Art. 72 das Universalitätsprinzip ⁵⁾.

Die Junta municipal war ein gemischtes, nicht ständiges Institut. Sie setzte sich zusammen aus allen Gemeinderatsmitgliedern und einer gleichen Zahl Beigeordneter, die alljährlich aus den verschiedenen Kategorien der Steuerzahler durch

1) ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 141.

2) POSADA, Evolución S. 292.

3) BERMEJO GIRONES, Derecho S. 46; JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 46.

4) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1001; SIMON TOBALINA in Ideario S. 483.

5) POSADA, Evolución S. 295; JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 47. Auch in der Verfassung von 1869 war das Universalitätsprinzip verankert, GARCIA-TREVIJANO FOS, REVL 1967, 338. GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1002 sieht gewisse Widersprüche im Verhältnis von Art. 72 des Gemeindegesetzes von 1877, wo das Universalitätsprinzip im Vordergrund stehe, zu Art. 71, der die Tätigkeit der Gemeinde auf die übertragenen Aufgaben begrenzt. Vgl. dazu auch JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 74 mit abweichender Ansicht.

Los ermittelt wurden ¹⁾. Die Junta municipal war zuständig für die Annahme des Gemeindeetats, für die Schaffung von Steuern in der gesetzlich vorgesehenen Form und Zeit sowie für die Rechnungsprüfung ²⁾.

Der Alcalde war verpflichtet, den Gemeinderat und die Junta municipal zu überwachen und jede Überschreitung der Befugnisse ("ultra vires" ³⁾), jeden Verstoß gegen die Gesetze sowie jede Gefährdung der öffentlichen Ordnung und des Allgemeininteresses dem Zivilgouverneur zu melden, der dann über die zu treffende Maßnahme entschied ⁴⁾. Nach Art. 89 konnte der Zivilgouverneur gegebenenfalls den Bürgermeister und den Gemeinderat ihres Amtes entheben ⁵⁾. Veräußerungen und Entwidmungen von öffentlichen Gebäuden, die ihren Zweck nicht mehr erfüllten, durften nur mit Zustimmung des Gouverneurs geschehen, Veräußerungen von sonstigen Grundstücken, Übertragung von Grundstücksrechten und Ausgabe von öffentlichen Schuldverschreibungen bedurften der Zustimmung der Regierung ⁶⁾.

Nach POSADA ist das Gesetz vom 2. 10. 1877 charakterisiert durch die in ihm zum Ausdruck kommende Uniformität, durch die Unterordnung aller Funktionen unter die Zentralgewalt, durch die Hierarchie der Verwaltung mit der Vorherrschaft der Bürokratie und durch die mangelnde Autonomie der Gemeinden, die der Exekutive untergeordnet waren ⁷⁾.

1) ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 140.

2) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1001 f.

3) Vgl. dazu Wolff, LB I § 34 I b 2.

4) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1002.

5) GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo I S. 852.

6) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1002 f.

7) POSADA, Evolución S. 285.

§ 5 Das Estatuto Municipal

Obwohl das Gemeindegesetz vom 2. 10. 1877 während eines Zeitraumes von 47 Jahren gültig war, konnte es die politischen Tendenzen jener Zeit nicht befriedigen. In der Folgezeit wurden mehr als 30 Reformentwürfe ausgearbeitet, die mangels Einigung über die Fassung jedoch nicht zum Ziele führten ¹⁾. JORDANA DE POZAS nennt als Gründe für diese Änderungsbestrebungen die Unangebrachtheit der Existenz der vielen kleinen Gemeinden, die durch schlechte Ausbildung und Bezahlung der Beamten bedingte Korruption, die Ausnutzung der lokalen Verwaltung durch die Zentralgewalt für parteipolitische Zwecke sowie die schlechten Gemeindefinanzen ²⁾.

Die bedeutsamsten Reformentwürfe legte der zwischen 1907 und 1922 wiederholt das Amt des Ministerpräsidenten bekleidende Antonio MAURA 1903 und 1907 den Cortes vor, wobei zu dem letzten nicht weniger als 1938 Änderungsvorschläge eingebracht wurden ³⁾. Für MAURA ist die Gemeinde eine natürliche, autonome und demokratische Einheit ⁴⁾. Alles Übel Spaniens stamme von den künstlichen Gebilden, in die man den Körper der Nation gezwungen habe. Mit der Zerstörung dieser Gebilde und der Rückkehr zu den natürlichen Institutionen werde die Nation gesunden ⁵⁾. MAURA geht davon aus, daß durch eine Abschaffung der geltenden rationalistischen Gesetze und den Erlass neuer, die soziale Wirklichkeit anerkennender Gesetze die

1) LOPEZ RODO, ZaÖR 1954, 663; SCHERMEYER, Diss. S. 17.

2) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 52.

3) LOPEZ RODO, ZaÖR 1954, 663 und zur Person MAURAS: S. 665 Fußn. 12. Bemerkenswert sind auch die Entwürfe von GONZALEZ (1882), ROMERO ROBLEDÓ (1884), SANCHEZ DE TOCA (1891), CONDE DE ROMANONES (1906) und BARROSO (1912); vgl. hierzu JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 53 ff.

4) ALBI, Crisis S. 85 f.; MARTIN RETORTILLO, Cirilo, REVL 1954, 57.

5) MAURA, zitiert nach Ideario S. 24; LOPEZ RODO, ZaÖR 1954, 663.

politischen Gewohnheiten des Landes geändert und in freiheitliche und demokratische Bahnen gelenkt werden könnten ¹⁾. Ferner wollte MAURA das allgemeine unorganische Wahlrecht in den Gemeinden indirekt abändern, indem er der korporativen Repräsentation Zugang zum Gemeinderat gewährt ²⁾.

Nach den Vorschlägen MAURAS soll der Gemeinderat zu 2/3 in der bisherigen Form gewählt werden, also in allgemeiner, geheimer und direkter Wahl durch die volljährigen männlichen Einwohner, die einen eigenen Hausstand besitzen und mindestens zwei Jahre in der Gemeinde wohnen, sowie die Beamten, die Reservisten des Heeres und der Flotte und die Erwachsenen mit einem öffentlichen Titel und zweijährigem Aufenthalt in der Gemeinde ³⁾. Außerdem wird die Wahlberechtigung auf die Ausländer erweitert ⁴⁾.

Das restliche Drittel des Gemeinderats bilden korporative Vertreter. Geborene Gemeinderatsmitglieder sollen die Präsidenten oder Direktoren der Handels- und Landwirtschaftskammern, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen sowie sonstiger Vereinigungen mit wirtschaftlichen oder kulturellen Zielen sein, die mindestens 2 Jahre in der Gemeinde bestehen und in das entsprechende öffentliche Register eingetragen sind ⁵⁾. Dieses Zusammensetzungsverhältnis sollte auch in den Gemeindeausschüssen gelten.

1) ALBI, Crisis S. 86.

2) CARRO MARTINEZ in Ideario S. 298.

3) POSADA, Evolución S. 377.

4) CLAVERO AREVALO in Ideario S. 443.

5) So der erste Entwurf von MAURA (1903); soweit die Anzahl der geborenen Gemeinderatsmitglieder 1/3 des gesamten Gemeinderats anzahlmäßig überschreitet, wechseln die geborenen Gemeinderatsmitglieder reihum und turnusmäßig; vgl. SIMON TOBALINA in Ideario S. 488 f. Im Entwurf von 1907 wurden als geborene Gemeinderatsmitglieder ausgeschlossen die politischen Vereinigungen, auch wenn sie Wohltätigkeitszwecken dienen sowie die religiösen und gemeinnützigen Lehranstalten, vgl. SIMON TOBALINA in Ideario S. 493, 504.

Diese korporative Repräsentation sollte in die Verwaltung der Gemeinde das getreue Ebenbild des Gemeindelebens bringen ¹⁾. Das korporative Interesse beispielsweise der Fischer oder Bauern, die den Charakter eines Dorfes prägen, ist nach Ansicht MAURAs weniger egoistisch als das individuelle Interesse des einzelnen Fischers oder Bauern, so daß eine größere Stabilität unabhängig von den Leidenschaften des Einzelnen im Gemeinderat entsteht ²⁾.

Die Gemeinderatsbeschlüsse können nach den Entwürfen von MAURA im Verwaltungsrechtswege angegriffen werden und zwar bei Verletzung eines subjektiven Rechts durch den Betroffenen, bei Verletzung zwingender Rechtsvorschriften durch jeden Bürger ³⁾.

Der Alcalde sollte vom Gemeinderat gewählt werden mit Ausnahme der Städte über 20.000 Einwohnern, wo die Regierung ihn ernennen konnte ⁴⁾ und der über 150.000 Einwohnern, wo weiterhin der König ihn ernennen durfte ⁵⁾. Neben seiner Hauptaufgabe in der Sphäre der Lokalverwaltung bleibt der Alcalde Delegierter des Staates in der Gemeinde, doch darf

-
- 1) BERMEJO GIRONES, Derecho S. 231 schreibt diese Begründung fälschlicherweise CALVO SOTELO zu, der sie jedoch bei seinen späteren Reformen von MAURA übernommen hat.
 - 2) MAURA, zitiert nach Ideario S. 65 f.; vgl. auch CARRO MARTINEZ in Ideario S. 298. MAURA (zitiert nach Ideario S. 72) betont, daß in der Bestimmung gerade der Vorsitzenden der Vereinigungen als geborene Gemeinderatsmitglieder ein zusätzliches Element der Beständigkeit erreicht werde, weil diese vom Vertrauen der Mitglieder der Vereinigungen getragen würden und somit nicht extra für den Gemeinderat von den Vereinigungsmitgliedern gewählt werden müßten. Damit sei auch gewährleistet, daß die besten Bürger in den Gemeinderat kämen.
 - 3) CARRO MARTINEZ in Ideario S. 307. Das gilt auch für Handlungen des Bürgermeisters, soweit er nicht als Regierungsdelegierter tätig wird; vgl. GARRIDO FALLA in Ideario S. 522.
 - 4) RUIZ DEL CASTILLO, REVL 1954, 66.
 - 5) CARRO MARTINEZ in Ideario S. 304; SCHERMAYER, Diss. S. 17 m.w.N.

ihn die Zentralregierung nicht mehr absetzen, da er vom Vertrauen der Wähler zu seinem Amt berufen worden ist ¹⁾. Die Zentralgewalt darf ihm aber - analog zu den Regeln des bürgerlich-rechtlichen Auftrags ²⁾ - die delegierten Funktionen entziehen, um sie einem Sonderbeauftragten zu übertragen ³⁾.

Zur Unterstützung und Kontrolle der Gemeindeverwaltung sieht MAURA erstmals eine Comisión permanente (Ständiger Ausschuß) vor, die die traditionelle Gemeindeverwaltung ersetzen soll. Sie wird vom Gemeinderat gewählt und besteht aus 3 bis 9 Vertretern des Bürgermeisters ⁴⁾. Damit soll nach MAURA die Ausführung der Gemeinderatsbeschlüsse und die Sicherung der Kontinuität im Verhinderungsfall in wenigen Händen vereinigt werden ⁵⁾.

Als die Kommunalreform MAURAs, das Programm der "Revolution von oben" ⁶⁾, schon fast verwirklicht schien, die Cortes sogar schon das Gemeindegesetz verabschiedet hatten, zerbrach die Regierungskoalition MAURAs. Dadurch gelangte das bereits beschlossene Gemeindegesetz nicht mehr zur Verkündung.

Unter der Diktatur Miguel PRIMO DE RIVERAs gelangte eine der außergewöhnlichsten Persönlichkeiten Spaniens, CALVO SOTELO, zur Macht. Dieser spanische Freiherr VOM STEIN ⁷⁾ setzte das von MAURA begonnene Werk fort ⁸⁾ und erreichte mit dem am 8. 3. 1924 verkündeten Estatuto Municipal, dem Gemeindesta-

1) PEREZ BOTIJA in Ideario S. 417 f.

2) CAMFOY GARCIA, Régimen Municipal S. 110.

3) CARRO MARTINEZ in Ideario S. 304 f.; SCHERMEYER, Diss. S. 17 f. Einzelheiten bei PEREZ BOTIJA in Ideario S. 417 ff.

4) CARRO MARTINEZ in Ideario S. 300.

5) MAURA, zitiert nach Ideario S. 127.

6) LOPEZ RODO, ZaöR 1954, 666.

7) JORDANA DE POZAS, Luis, Estatuto Municipal S. 20, 138. Zur Biographie siehe LOPEZ RODO, ZaöR 1954, 664 Fußn. 6.

8) CARRO MARTINEZ in Ideario S. 322.

tut, die gewünschte Reform, mit welcher die Struktur des spanischen Gemeindelebens völlig verändert wurde. In den Gemeindegesetzen des 19. Jahrhunderts haben sich drei Tendenzen gezeigt: die Erhaltung der degenerierten traditionellen Formen, die von 1812 - von einer oberflächlichen Anrufung der mittelalterlichen Stadt ausgehend und tatsächlich vom französischen Liberalismus inspiriert - sowie die gemäßigte, die den Mittelweg zwischen dem liberalen, für die Krone gefährlichen, und dem vorkonstitutionellen, für unmöglich gehaltenen System, sucht ¹⁾. Das Estatuto Municipal bricht mit der unmittelbaren, zentralistischen und legalistischen, französischen Gemeinderechts tradition, um zur alten spanischen Tradition zurückzukehren ²⁾. Gleichzeitig beinhaltet es Impulse des anglikanischen Rechts ³⁾ und strebt die Hinführung und Öffnung zur Demokratie an ⁴⁾.

Das Estatuto Municipal bedeutet für die Gemeinden die Anerkennung der eigenen Rechtspersönlichkeit sowohl für das öffentliche wie für das Zivilrecht ⁵⁾, das Verschwinden von Eingriffen der Zentralgewalt, einen weiten Handlungsspielraum für den Gemeinderat sowie die ausreichende finanzielle Ausstattung der Gemeinden ⁶⁾. Die Gemeinde soll nicht mehr Kind des Gesetzgebers sein, sondern sie soll vor dem Gesetz gegeben sein: Dieses hat sich daher darauf zu beschränken, die Gemeinde anzuerkennen und zu beschützen ⁷⁾.

1) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 38.

2) GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo I S. 854; JORDANA DE POZAS, Luis, Estudios S. 523, REP 1967, 207.

3) ALBI, Corregidor S. 33; LOPEZ RODO, ZaÖR 1954, 667; SCHERMEYER, Diss. S. 19.

4) JORDANA DE POZAS, Luis, Estudios S. 523 f. Dort auch der Wandel CALVO SOTELLOS vom Demokraten zum Faschisten.

5) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 73.

6) BARAHONA, Derecho Municipal S. 29.

7) JORDANA DE POZAS, Luis, Estudios S. 523; BARAHONA, Derecho Municipal S. 29.

Das Estatuto Municipal führt ein allgemeines Verhältniswahlrecht ein, wobei sich die Überhangmandate nach BAILY bestimmen ¹⁾. Erstmals gewährt es ein begrenztes Frauenwahlrecht und zwar den Witwen mit eigenem Kind und eigenem Hausstand ²⁾.

Wie schon in den Entwürfen von MAURA wird der Gemeinderat zu 2/3 von den Familienoberhäuptern, Beamten usw. ³⁾ gewählt, während das restliche Drittel von korporativen Vertretern gestellt wird ⁴⁾. Gegenüber MAURA besteht allerdings die Besonderheit, daß 1/3 der korporativen Gemeinderatsmitglieder Arbeiter sein müssen ⁵⁾. Wie schon bei MAURA führt auch das Estatuto Municipal die Comisión permanente ein ⁶⁾.

Die Zentralgewalt durfte keinen Bürgermeister mehr ernennen. Vielmehr wurde der Alcalde ausschließlich vom Gemeinderat auf die Dauer von 3 Jahren gewählt. Er brauchte nicht mehr unbedingt Gemeinderatsmitglied zu sein, womit ein bis dahin Madrid und Barcelona vorbehaltenes Privileg auf ganz Spanien ausgedehnt wurde ⁷⁾. Der Bürgermeister war durch 2/3 der Ratsmitglieder oder durch Volksentscheid abwählbar ⁸⁾.

Das Estatuto Municipal sieht bezüglich der den Gemeinden zugewiesenen Aufgaben das Universalitätsprinzip vor und enthält eine dementsprechende Generalklausel sowie eine beispielhafte Aufzählung von ausschließlichen Zuständigkeiten ⁹⁾. Eine Genehmigung der Gemeinderatsbeschlüsse durch den Gou-

1) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1006.

2) BARAHONA, Derecho Municipal S. 77; BERMEJO GIRONES, Derecho S. 73.

3) Vgl. oben S. 12.

4) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 277.

5) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 161.

6) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 277.

7) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1006.

8) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 172.

9) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 74.

verneur bzw. die Zentralregierung ist nur noch für wenige bestimmte Fälle erforderlich: in einigen sanitären Angelegenheiten sowie in Fragen der Organisation ¹⁾. Soweit eine derartige Genehmigung nötig ist, kann die Regierung die Gemeinderatsbeschlüsse nur billigen oder ablehnen, nicht aber ändern ²⁾.

Die wohl wichtigste Neuerung, die Abschaffung des hierarchischen Prinzips, zeigte sich auch darin, daß der Gouverneur nicht mehr die Befugnis hat, Gemeinderatsbeschlüsse aufzuheben ³⁾. Reste der Eingriffsaufsicht bestehen lediglich für die Finanzen fort. Die stärkste Begrenzung der Gemeindefreiheit zeigt sich in der Verpflichtung, bestimmte Mindestaufgaben zu erfüllen ⁴⁾.

Das Estatuto Municipal sieht Volksentscheide des gesamten spanischen Volkes vor, soweit Verfassungs- und Gesetzesänderungen bezüglich der Gemeinden in Betracht kommen, ferner Volksentscheide innerhalb der einzelnen Gemeinde über deren Gemeindeangelegenheiten. Letztere können auf Betreiben des Gemeinderates oder der Wähler anberaumt werden. Sie müssen stattfinden für einige wichtige Entscheidungen wie beispielsweise die Änderung des Gemeindegebietes. Durch diese Volksentscheide soll die Bestätigung der Gemeinderatsbeschlüsse durch die Regierung ersetzt werden ⁵⁾.

Bei Verletzung von Zivilrechten durch die Gemeindeorgane bzw. -verwaltung, bei der Anfechtung der Wahlberechtigung oder des -ergebnisses, bei Amtsablehnung eines Gewählten (es bestand passive Wahlpflicht) sowie bei der Anfechtung einer vom Bürgermeister verhängten Geldbuße waren die Zivilgerichte zu-

1) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1006.

2) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 75.

3) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 76.

4) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 78.

5) JORDANA DE POZAS, Luis, Derecho S. 271 f.

ständig. Volksentscheide waren nur vor dem obersten Gerichtshof angreifbar. Wie schon bei MAURA können Gemeinderatsbeschlüsse im Verwaltungsrechtswege angegriffen werden. Der Verwaltungsrechtsweg war ferner gegeben, wenn der Bürgermeister Beschlüsse des Gemeinderats wegen angeblicher Unzuständigkeit aufhob. Ebenso konnte der Gouverneur das Verwaltungsgericht anrufen, wenn der Bürgermeister derartige Beschlüsse nicht abänderte. Auf Antrag eines besonderen Vertreters des öffentlichen Interesses konnte der oberste Gerichtshof Urteile der Verwaltungsgerichte aufheben. Ferner konnte die Regierung bestimmte Urteile der Verwaltungsgerichte unter den engen Voraussetzungen des damaligen Gerichtsgesetzes aussetzen ¹⁾.

1) Für alles: GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II
S. 1005 f.

2. Teil

Die heutige Gesetzgebung

§ 6 Das Gemeindegesetz

Das Estatuto Municipal, nach LOPEZ RODO die "Magna Charta" der Gemeindeautonomie ¹⁾, ist trotz der tiefgreifenden politischen Wandlungen Spaniens Grundlage aller späteren Gesetzgebung bis zum heutigen Tage. Zwar wurde nach dem Sturz PRIMO DE RIVERAs im Jahre 1931 das alte Gemeindegesetz von 1877 vorübergehend wieder eingeführt, am 31. 10. 1935 wurde jedoch ein neues Gemeindegesetz verkündet, das mit leichten Änderungen das Estatuto Municipal übernahm und bei dessen Beratung von allen Seiten dem Gemeindestatut CALVO SOTELoS höchstes Lob erteilt wurde ²⁾. Während das Estatuto Municipal unter der Diktatur PRIMO DE RIVERAs nicht vom Parlament verabschiedet worden war, erhielt das Gemeindegesetz von 1935 und damit das Estatuto Municipal die "demokratische Taufe durch das Parlament" ³⁾. Praktische Bedeutung erlangt dieses Gesetz aber kaum noch, da in Spanien der Bürgerkrieg ausbrach, für den die Ermordung CALVO SOTELoS den unmittelbaren Anlaß bildete ⁴⁾.

Infolge des blutigen Bürgerkrieges war es erforderlich, zum Wiederaufbau der Gemeinden und zur Wiedergutmachung der Kriegsschäden die gemeindliche Selbstverwaltung neu zu ordnen ⁵⁾. Nach verschiedenen vorausgegangenen Entwürfen ⁶⁾ billigten

1) LOPEZ RODO, ZaöR 1954, 668.

2) LOPEZ RODO, ZaöR 1954, 664.

3) MARQUES CARBO - PI SUÑER, Derecho Local I S. XVIII.

4) SCHERMAYER, Diss. S. 20.

5) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1007.

6) Vgl. dazu LOPEZ RODO, ZaöR 1954, 669 ff.

die Cortes am 14. 7. 1945 das Gesetz über die Grundsätze der Gemeindeverwaltung (Ley de Bases), das am 17. 7. 1945 verkündet wurde und zum straffen Zentralismus zurückkehrte. Mit diesem Gesetz stimmt das derzeit gültige, aus 796 Artikeln bestehende Gesetz über die Lokalverwaltung, Ley de Régimen Local (LRL), im Wortlaut weitgehend überein, das am 16. 12. 1950 verkündet und wegen der späteren Reform der Finanzverwaltung der Gemeinden durch Neufassungen vom 3. 12. 1953 und 24. 6. 1955 redigiert worden ist.

Neben der LRL bilden die folgenden sieben Verordnungen das heute geltende Gemeinderecht:

1. Verordnung über die Bevölkerung und Gebietsgrenzen der Gemeinden vom 17. 5. 1952 (RP) - Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades locales (BOE vom 12. 6. 1952)
2. Verordnung über Organisation, Tätigkeit und juristisches Regime der Gemeindekörperschaften vom 17. 5. 1952 (ROF) - Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales (BOE vom 7. 6. 1952)
3. Verordnung über die Verwaltungseinrichtungen der Gemeinden vom 17. 6. 1955 (RS) - Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (BOE vom 15. 7. 1955)
4. Verordnung über das Gemeindevermögen vom 27. 5. 1955 (RB) - Reglamento de Bienes de las Entidades locales (BOE vom 14. und 22. 7. 1955)
5. Verordnung über das Vertragswesen der Gemeinden vom 9. 1. 1953 (RC) - Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales (BOE vom 13. 2. 1953)
6. Verordnung über die Gemeindebeamten vom 30. 5. 1952 (RF) - Reglamento de Funcionarios de la Administración local (BOE vom 28. 6. 1952)
7. Verordnung über das gemeindliche Finanzwesen und die Rechnungslegung vom 4. 8. 1952 (RH) - Reglamento des Haciendas locales (BOE vom 7. 10. 1952), ergänzt durch das Gesetz über die Änderung der Gemeindefinanzen vom 24. 12. 1962 - Ley de Reforma de Haciendas municipales (BOE vom 27. 12. 1962) und das Gesetz über die teilweise Änderung der Gemeindeverwaltung vom 23. 7. 1966 - Ley sobre Modificación parcial del Régimen local (BOE vom 25. 7. 1966).

-
- 1) Obwohl nach der dritten Schlußbestimmung der LRL dieses Gesetz alle fünf Jahre überarbeitet und der Entwicklung angepaßt werden muß, ist dies seit 1955 nicht mehr geschehen.

Zum ersten Male seit 1823 umfaßt der Text des Gemeindegesetzes gestützt auf die gleichen Grundlagen gleichzeitig die Verwaltung der Provinzen und der Gemeinden in ihrer Gesamtheit und in all ihren Aspekten ¹⁾. Als Zusammenfassung des Gemeinderechts bilden die LRL und die dazu gehörenden Verordnungen nach Ansicht von MARQUES CARBO das beste Gemeinde-recht der Welt ²⁾.

§ 7 Verfassungsmäßige Grundlagen der Gemeinde

Die gegenwärtige spanische Verfassungsordnung ist keine rationale Verfassung, die in einem einzigen Akt als ein Gesetzbuch entstanden ist, das die soziale Ordnung und die politischen Institutionen eines Volkes regelt ³⁾. Vielmehr ist sie eine "offene Verfassung" ⁴⁾, ein System von nach und nach erlassenen Grundgesetzen, die auf den Erfahrungen der Vergangenheit beruhen und die Zukunft, die nur teilweise vorhersehbar ist, berücksichtigen ⁵⁾. Zur Zeit besteht die spanische Verfassung aus sieben Grundgesetzen: die Principios del Movimiento Nacional (Prinzipien der nationalen Bewegung), der Fuero de los Españoles (Grundrecht der Spanier), der Fuero del Trabajo (Grundrecht der Arbeit), die Ley Orgánica del Estado (LOE, Staatsorgangesetz), die Ley de Creación de las Cortes Españolas (Gesetz über die Bildung der spanischen Cortes), die Ley de Sucesión (Nachfolgegesetz) sowie die Ley de Referéndum (Gesetz über den Volksentscheid) ⁶⁾.

1) JORDANA DE POZAS, Luis, in Estado II S. 265.

2) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 15; ähnlich JORDANA DE POZAS, Luis, in Estado II S. 270.

3) SANCHEZ AGESTA, JÖR 1961, 398; XIFRA HERAS, Instituciones S. 146.

4) FUEYO, Sistema S. 14 ff.

5) FRANCO, Rede vor den Cortes vom 22. 11. 1966, zitiert nach Referendum 1966 S. 50.

6) Mit Ausnahme der besonders für die Gemeinden bedeutsamen LOE sind diese Grundgesetze bei WEFERS, Grundlagen S. 119 ff. übersetzt; die LOE ist - soweit sie die Gemeinde betrifft - im Anhang dieser Arbeit übersetzt, ebenso wie die wichtigsten Bestimmungen der LRL.

Diese Grundgesetze in der Reihenfolge und in der Fassung, wie sie in dem Dekret vom 20. 4. 1967 (BOE vom 21. 4. 1967) enthalten sind, können nur durch Volksentscheid geändert, außer Kraft gesetzt oder erweitert ¹⁾ werden (Art. 1 Ley de Referéndum).

Die Grundgesetze - insbesondere auch soweit sie die Gemeinde betreffen - sind geprägt vom falangistischen Gedankengut. Die Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista setzt sich unter Abschaffung aller bisherigen politischen Parteien als eine Vereinigung von hauptsächlich drei Teilen zusammen, nämlich der ursprünglichen Falange, den Traditionalisten (Requetés) sowie den sozialkritischen Nationalssyndikalisten (Jonsistas) ²⁾. Ihr Ziel ist, dem spanischen Volke das tiefe Bewußtsein einer unzerstörbaren Schicksalsgemeinschaft ³⁾ wiederzugeben und den Glauben an seine katholische und führende Mission sowie an die verlorene Einheit des nationalen Geistes und Zusammenlebens neu zu erwecken ⁴⁾.

Seit Beginn dieser Bewegung waren in besonderem Maße auf lokaler Ebene die Wertschätzung des Menschen verbunden mit der Anerkennung der Familie, der Gemeinde sowie der Sindicatos (Einheitsgewerkschaften) als Basisgruppen der nationalen Gemeinschaft fühlbar ⁵⁾. So erklärte José Antonio PRIMO DE

1) Noch vor Erlaß des letzten Grundgesetzes, der LOE, vertrat CORDERO TORRES die Ansicht, die LOE solle die grundlegenden Normen der Grundgesetze und der wichtigsten anderen Gesetze in etwa 50 Artikeln kodifizieren, damit den am 18. 7. 1936 begonnenen Institutionalisierungsprozeß abschließen und eine einheitliche Verfassung durch ein einziges Gesetzeswerk, nicht eine Vielzahl einzelner Grundgesetze, bilden (CORDERO TORRES, RGLJ 1962, 494).

2) WEFERS, Grundlagen S. 28.

3) PRIMO DE RIVERA, José Antonio, Obras S. 85 f.; vgl. Art. I Principios del Movimiento Nacional.

4) XIFRA HERAS, Instituciones S. 243; SANCHEZ AGESTA, JÖR 1961, 398 f.

5) JORDANA DE POZAS, Luis, REP 1967, 207.

RIVERA bereits bei der Gründung der Falange, dem Begriff des Menschen als Träger ewiger Werte entspreche seine natürliche Stellung in der Gesellschaft als Glied der Familie, der Gemeinde und als Angehöriger eines Berufszweiges. In diese Gruppen werde er hineingeboren, nie komme er dagegen als Mitglied einer politischen Partei zur Welt ¹⁾.

Dementsprechend wird die Gemeinde nicht mehr als ein Produkt des Gesetzgebers, als "legalistische" Einheit, sondern als "natürliche" Einheit, als Ergebnis der historischen Entwicklung des sozialen Lebens eines Volkes angesehen ²⁾. "Der spanische Staat ist aus natürlichen Einheiten zusammengesetzt, die territorial in Provinzen gruppierte Gemeinden bilden" (Art. 1 LRL) ³⁾. Demgegenüber sind die Provinzen keine natürlichen Einheiten, sondern regionale Zusammenschlüsse der Gemeinden und somit Glieder der hierarchisch geordneten Staatsverwaltung ⁴⁾.

Verfassungsrechtlich wird die natürliche Einheit Gemeinde als Grundstruktur der nationalen Gemeinschaft in Art. VI der Principios del Movimiento Nacional und in Art. 45 Abs. 1 LOE ausdrücklich anerkannt. Weitere Erwähnung in den Grundgesetzen findet die Gemeinde in Art. 10 des Fuero de los Españoles, in Art. 2 Abs. 1 Buchst. e und Art. 6 der Ley de Creación de las Cortes Españolas sowie in der Einleitung zu der Ley de Referéndum, vor allem aber in der LOE.

-
- 1) PRIMO DE RIVERA, José Antonio, Obras S. 66 und 89 sowie RUIZ DEL CASTILLO, REVL 1943, 49.
 - 2) BERMEJO GIRONES, Derecho S. 50; LOPEZ RODO, ZaÖR 1954, 672 f. Dort auch die Unterscheidung das "Natürliche" - das "Ursprüngliche"; vgl. dazu auch JORDANA DE POZAS, Luis, REP 1967, 209.
 - 3) Ähnlich für das deutsche Recht die GIERKE-PREUSS'sche Lehre sowie das bayerische Gemeinderecht; gegen diese Auffassung: WOLFF, LB II § 86 I b.
 - 4) JORDANA DE POZAS, Luis, REP 1967, 209.

Mit den Art. 45 bis 48 der LOE wird der Lokalverwaltung ein eigener Titel VIII gewidmet. Dort wird die juristische Persönlichkeit der Gemeinden anerkannt, ebenso wie die Zuständigkeit für die ihnen vom Gesetz übertragenen Aufgaben, ohne daß damit allerdings die Funktionen von staatlichen Einrichtungen beeinträchtigt werden (Art. 46 Abs. 1 LOE). In Art. 46 Abs. 2 LOE wird festgelegt, daß die gemeindlichen Körperschaften als Repräsentations- und Verwaltungsorgane der Gemeinde nach dem repräsentativen Wahlsystem ermittelt werden, wie es Art. 10 des Fuero de los Españoles erläutert. Nach Art. 47 LOE fördert der Staat die Entwicklung der Gemeinden, schützt und mehrt ihr Vermögen und sichert ihnen die erforderlichen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu. Art. 48 LOE bestimmt, daß das Gemeinderecht entsprechend diesen Bestimmungen und den für das Gemeinwohl erforderlichen Garantien festgelegt wird.

Wichtigste Neuerung der LOE ist nach JORDANA DE POZAS, daß den Grundnormen der Lokalverwaltung durch ihre verfassungsrechtliche Anerkennung gegenüber den bisherigen Gemeindegesetzen, die lediglich Gesetzes- oder Verordnungsrang hatten, ein besonderer Rang eingeräumt wird ¹⁾.

Damit wird der Bestand der Gemeinde entsprechend den Gemeindegesetzen nachträglich verfassungsrechtlich anerkannt. Es wird allerdings nur die Gemeinde als untere staatliche Einheit, nicht jedoch die Art der Gemeindeorganisation und der Gemeindeverwaltung geschützt. Die Wahl-, Verwaltungs- und Organisationsgesetze sind durch diese Artikel nicht erfaßt, so daß diese Gesetze und damit das Wahl- und Organisationsrecht ebenso wie das teilweise geltende "Selbstverwaltungsrecht" (Art. 101 Abs. 1 LRL) geändert werden können. Ebenso wenig ist die Abschaffung, Zusammenlegung etc. einzelner Gemeinden untersagt.

1) JORDANA DE POZAS, Luis, REP 1967, 210.

Zum Schutz der Verfassungsnormen soll der mit dem Titel X LOE neu eingeführte recurso de contrafuero dienen. "Contrafuero" ist jeder Gesetzesakt und jede Allgemeinverfügung (disposición general ¹⁾) der Regierung, die gegen die Prinzipien der Grundgesetze verstoßen. Ausgenommen vom recurso de contrafuero sind legislative Akte, die der Staatschef aufgrund mit Gesetz vom 30. 1. 1938 eingeräumter Sondervollmachten erläßt, ferner Anordnungen im Rahmen einer Notstandsregelung gemäß Art. 10 Buchst. d LOE ²⁾.

Die spanische Verfassung wird von ihrer Grundkonzeption her zweifach geschützt. Einerseits sollen Aktionen der Staatsgewalt den funktionellen Bestand der Verfassung garantieren, andererseits sollen die Gerichte die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und Regierungsakte gewährleisten. Da im gegenwärtigen Regime aber eine eigentliche Verfassungsgerichtsbarkeit fehlt, bleibt nur die Möglichkeit, die Verfassungsgesetze auf politischer Ebene, nämlich durch den recurso de contrafuero zu schützen.

Den Anstoß zur Einleitung des recurso de contrafuero gibt gemäß Art. 60 LOE der Nationalrat oder der Ständige Cortes-Ausschuß aufgrund von Beschlüssen, die innerhalb von zwei Monaten nach Verkündung des beanstandeten Gesetzes oder der Allgemeinverfügung mit 2/3 Mehrheit gefaßt sein müssen. Sodann hat der in diesem Fall dem Kronrat vorstehende Präsident des Obersten Gerichts den Staatschef und den Ständigen Cortes-Ausschuß von der Erhebung des recurso de contrafuero zu informieren. Es wird dann von einem fünfköpfigen Kronratsausschuß ein Gutachten erstellt und anschließend dem Staatschef ein Entscheidungsvorschlag vorgelegt (Art. 61 f. LOE). Ohne an diesen Vorschlag gebunden zu sein ³⁾ entschei-

1) Vgl. die Präambel LJCA.

2) SEVILLA ANDRES, REP 1967, 297.

3) MARIN PEREZ, REP 1967, 219; MARTINEZ ESTERUELAS, REP 1967, 261 und 264; a.A. SEVILLA ANDRES, REP 1967, 297.

det der Staatschef über die Verfassungsmäßigkeit und verweist gegebenenfalls das verfassungswidrig erachtete Gesetz zur Neubearbeitung an die Cortes zurück bzw. veranlaßt in Fällen außergewöhnlicher Gefahren die Verhängung eines zeitweiligen Ausnahmezustandes.

Die Regelung des recurso de contrafuero zeigt, daß ein eigentlicher Verfassungsschutz für die spanische Gemeinde praktisch nicht gegeben ist ¹⁾. Die Aufnahme der Gemeinde in die Grundrechte hat lediglich dogmatischen Charakter. Nicht eine unabhängige Gerichtsbarkeit, sondern die Exekutive soll über die Verfassungswidrigkeit der einzelnen Normen bestimmen, dies auch nur in einem umständlichen Verfahren, nachdem sich zuvor die parlamentarischen Gremien mit großer Mehrheit dafür entschieden haben müssen ²⁾. Es besteht damit letztlich nur ein theoretischer Verfassungsschutz der Gemeinden, der weit von einer Verfassungsbeschwerde i.S.d. deutschen Rechts ³⁾ entfernt ist.

1) Vgl. GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo I S. 332 f.

2) GARRIDO FALLA, Tratado S. 249 weist darauf hin, daß die Gerichte die Anwendung von ihres Erachtens verfassungswidrigen Gesetzen ablehnen können.

3) Vgl. dazu WOLFF, LB III § 175 VI. Zur verfassungsmäßigen Garantie der deutschen Gemeinden in Art. 28 GG und in den Landesverfassungen vgl. WOLFF, LB II § 86 VIII: Die Gemeinden sind verfassungsrechtlich notwendig, die einzelne Gemeinde genießt jedoch keine Bestandsgarantie. Die Selbstverwaltung kann durch Gesetz nicht beseitigt oder in ihrem Wesensgehalt angetastet werden. Die gemeindliche Selbstverwaltung genießt durch die Gewährleistung des Bundes und durch die Verfassungsbeschwerde einen doppelten Schutz.

3. Teil

Die Bestandteile der Gemeinde

§ 8 Das Gemeindegebiet

Art. 11 LRL definiert das Gemeindegebiet als das Gebiet, auf das sich die Gemeindegewalt erstreckt. Diese Definition ist von Art. 2 des Gemeindegesetzes von 1877 übernommen worden, während das Estatuto Municipal und das Gemeindegesetz von 1935 keine Definitionen enthielten. Sie stimmt mit der des Art. 2 Abs. 1 RP überein. In Art. 2 Abs. 2 RP wird die Gemeindegewalt auf das zusammenhängende Gemeindegebiet mit Ausnahme der im Zeitpunkt des Erlasses des RP anerkannten unzusammenhängenden Teile beschränkt.

Eine Mindest- oder Höchstgröße schreibt das Gesetz für das Gemeindegebiet nicht vor. Nur für den Fall der Gründung neuer Gemeinden nimmt Art. 15 LRL auf die Gebietsgröße insoweit Bezug, als diese neben der Bevölkerungsgröße und der Finanzkraft ausreichen muß, um die Pflichten der Gemeinde zu erfüllen ¹⁾.

Durch die getroffene Umschreibung des Gemeindegebietes brachte der Gesetzgeber zum Ausdruck, daß die geschichtlich entstandenen Gemeinden in ihren traditionellen Grenzen anerkannt werden sollen. Dadurch bestanden im Jahre 1962 in Spanien 9.214 Gemeinden, von denen 258 weniger als 5 km², dagegen 8 Gemeinden mehr als 1.000 km² (Cáceres als größte 1.768 km²) umfassen. 64 Gemeinden hatten weniger als 100, 2.975 weniger

1) Vgl. die Definition für das deutsche Gemeinderecht bei WOLFF II § 86 IV: "Das Gemeindegebiet (die Gemarkung) besteht aus der Gesamtheit der zu einer Gemeinde gehörenden Grundstücke. Es soll so bemessen sein, daß die örtliche Verbundenheit der Einwohner und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist".

als 500 Einwohner, während nur 26 Gemeinden über 100.000 Einwohner hatten ¹⁾.

Diese Zersplitterung der Gemeinden wurde durch ihre geschichtliche Entwicklung begünstigt. Ursprünglich bestanden keinerlei Normen, die Mindestlebensvoraussetzungen einer Gemeinde vorschrieben. Vielmehr war die Entwicklung der Gemeinden vollkommen willkürlich. Nachdem den Gemeinden zunächst noch größere Gebiete gehörten, wurden diese zum Teil durch die Gemeinden selbst verkleinert, indem sie Teile ihres Gebietes an andere Gemeinden verkauften oder vertauschten und damit wie mit Privateigentum handelten. Weiterhin wurde der Bestand der Gemeinden dadurch geschmälert, daß die Krone den Gemeinden Gebiete wegnahm, um sie dem Adel zu schenken. Andererseits konnten sich kleinere Dörfer dadurch aus größeren Gemeinden ausgliedern, daß sie sich die Verleihung von Gemeinderechten von der Krone erkaufte. Die großen Gemeinden konnten vielfach dem Streben der kleinen Dörfer und Ansiedlungen nicht widerstehen, unabhängige Gemeinden mit eigener Rechtsprechung zu werden ²⁾. Auf diese Weise entstanden im Laufe von Jahrhunderten zahlreiche auch heute noch gemeindefreie Grundflächen sowie eine fast unübersehbare Vielfalt von Gemeindegebietsreformen, die durch die Gemeindegesetze noch gefördert wurde. So konnte nach dem Gesetz vom 23. 5. 1812 aus falsch verstandenem Freiheitsstreben jede soziale Anhäufung zur Gemeinde werden - eine Entwicklung, die die spätere Gesetzgebung (so noch 1924) noch erleichterte. Erst das Gemeindegesetz von 1940 brachte leichte Einschränkungen, indem es vorschrieb, daß nur Orte mit mindestens 30 Einwohnern Gemeinde werden konnten ³⁾. Dieser Zersplitterung der Gemeinden mit dem unterschiedlichsten Gebietsaufbau wollte der Gesetzgeber trotz des starken Drängens der Gemeinden ⁴⁾

1) ALBI, Crisis S. 336; vgl. zur Größe der Gemeinden auch BALLESTER-ROS, REVL 1965, 717 ff.

2) ALBI, Crisis S. 337.

3) ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 134.

4) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 78.

nicht durch verschiedene Organisationsformen Rechnung tragen; er hat sich - wie schon das Estatuto Municipal - mit der Anerkennung von Entidades locales menores in Art. 10, 23 IRL, der Ermöglichung von Alcaldes pedáneo oder de barrio in Art. 69 ff. IRL und eines Régimen de Carta in Art. 94 IRL begnügt ¹⁾.

I. Gebietsänderungen

Nach dem heute geltenden Recht können folgendermaßen Gemeindegebietsreformen vorgenommen bzw. neue Gemeinden gegründet werden. Nach Art. 12 IRL können angrenzende Gemeinden oder Teile derselben in eine andere Gemeinde eingegliedert werden; ferner können Teile einer oder mehrerer Gemeinden ausgegliedert werden, um eine neue Gemeinde zu gründen; schließlich können sich zwei oder mehrere Nachbargemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammenschließen ²⁾. Die abgetrennten Gebiete müssen Wohngebiete sein. Unbesiedelte Teile dürfen nicht ausgegliedert werden, da nur die Trennung von Bevölkerungskernen eines bestimmten Gebietsteiles vorgesehen ist ³⁾. Wie schon erwähnt, dürfen gemäß Art. 15 IRL neue Gemeinden nur gegründet werden, wenn Bevölkerungszahl, Gemeindegebiet und Finanzkraft ausreichen, um die Pflichtaufgaben zu erfüllen. Das Verfahren nach Art. 12 IRL eröffnet gemäß Art. 20 IRL der Innenminister unter Anhörung der beteiligten Ayuntamientos und Diputaciones provinciales. Es ist ein zustimmender Beschluß des Ayuntamiento erforderlich, der mit absoluter Mehrheit aller und mit 2/3 Mehrheit der anwesenden Concejales (Ratsmitglieder) gefaßt sein muß. Über den Gobernador Civil (Zivilgouverneur) holt der Innenminister sodann ein Gutachten ein, das er über den Staatsrat an den Ministerrat weiterleitet, der letztlich zu entscheiden hat. Bei der Ausgliederung von Gemeindeteilen zwecks Eingliederung in eine andere Gemeinde ist ein schriftlicher Antrag der

1) Vgl. GARCIA OVIEDO in Ideario S. 395; siehe unten S. 34 f., 100 f., 102 f., 103 f.

2) Über die rechtlichen Folgen vgl. ENTRENA CUESTA, Probl. Pol. 1964, 299 ff.

3) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 84.

Mehrheit der vecinos residentes (Nachbarn mit Wohnsitz in der Gemeinde) des abzutrennenden Teiles an den neuen Ayuntamiento erforderlich. Die Ayuntamientos der ursprünglichen und der neuen Gemeinde müssen diesem Antrag mit der oben beschriebenen Mehrheit zustimmen; verweigert ein Ayuntamiento seine Zustimmung, so entscheidet der Ministerrat (Art. 20 Abs. 3 LRL).

Nach Art. 13 LRL kann der Ministerrat auf Vorschlag des Innenministers auch ohne Zustimmung der beteiligten Ayuntamientos die Fusion von angrenzenden Gemeinden verfügen, wenn sie getrennt oder einzeln nicht ausreichende Finanzkraft besitzen, wenn durch die Entwicklung der Bebauung die Ortskerne verschmolzen sind oder wenn offensichtliche Motive oder wirtschaftliche bzw. verwaltungsmäßige Zweckmäßigkeitsgründe es notwendig erscheinen lassen. Im letzten Fall kann gemäß Art. 14 LRL die Regierung auch eine oder mehrere Gemeinden einer anderen einverleiben ¹⁾.

Im Falle der Teilung des Gemeindegebietes werden nach Art. 19 LRL Vermögen, Rechte, Lasten und Schulden im Verhältnis des Steueraufkommens der Einwohner und des Reichtums der abgetrennten Teile zu dem der gesamten Gemeinde aufgeteilt.

Die Bestimmungen über die Neuschaffung von Gemeinden sind unzureichend, da sie nicht ausschließen, daß wieder Kleinstgemeinden i.S.d. Art. 102 LRL gegründet werden können. Allerdings kommt diesen Bestimmungen fast keine praktische Bedeutung zu. So sind beispielsweise in den Jahren 1940 bis 1950 nur 49 Gemeinden aufgelöst und nur 7 neue Gemeinden geschaffen worden ²⁾.

1) Zu den Erfordernissen von Gebietsänderungen nach deutschem Recht vgl. WOLFF, LB II § 86 IV e.

2) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 23.

II. Die Entidad local menor

Die territoriale Größe vieler Gemeinden - bis zu 1.700 km² -, die bis zu 50 und mehr Siedlungseinheiten (Orte, Dörfer, Stadtviertel, Pfarreien etc.) umfassen ¹⁾, bringt in Spanien deshalb besondere Probleme mit sich, weil nicht alle Wohnkerne in Anbetracht ihrer Vielzahl und ihrer oft großen Entfernung zum Gemeindekern von dort aus in ausreichendem Maße verwaltet werden können ²⁾. Um die speziellen Interessen dieser kleinen Gemeinschaften innerhalb des weiteren Komplexes der gesamten Gemeinde zu wahren, wurden Entidades locales menores gebildet. Diese sind nach Art. 2 des Estatuto Municipal "anejos", Pfarreien, Orte, Dörfer, Häusergruppen und Ansiedlungen, die innerhalb einer Gemeinde und mit getrennten Bebauungskernen eine Zusammenfassung (forman conjunto) von Personen und Vermögen mit gemeinsamen besonderen Rechten und Interessen bilden, die von den allgemeinen Rechten und Interessen der Gemeinde unterschieden werden können. Sie sind Teile der Gemeinde, die eine eigene Verwaltung mit eigener Zuständigkeit und eigenes Vermögen haben. Diese Einheiten haben sich gewohnheitsmäßig durch nachbarliche Ausschüsse (Juntas vecinales) verwaltet und regiert. Sie haben ihren Ursprung in den mittelalterlichen Comunidades de Tierra, vertraglichen oder gewohnheitsmäßigen Zusammenschlüssen von Wohnkernen zur gemeinsamen Nutzung von Land, Weiden und Bergen ³⁾. Diese Comunidades haben, ohne rechtlich anerkannt zu sein, bis Ende des 19. Jahrhunderts existiert ⁴⁾. Das Gemeindegesetz von 1877 hat, ebenso wie später das Estatuto Municipal und das Gesetz von 1935, diese Comunidades unter der Bezeichnung "Entidad local menor" anerkannt.

1) ABELLA, Régimen S. 193.

2) Vgl. auch CARRO MARTINEZ, Probl. Pol. 1965, 304.

3) ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 191.

4) ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 194.

In Art. 10, 23 IRL werden diese Zusammenschlüsse als rechtsfähige Einheiten der Gemeinde übernommen, jedoch können sie, wenn sie die gesetzlichen Mindestaufgaben nicht erfüllen oder auch aus wirtschaftlichen bzw. verwaltungstechnischen Gründen von der Regierung aufgelöst werden (Art. 27 Abs. 1 Buchst. a, 28 Abs. 1 IRL). Andererseits können, wenn die Voraussetzungen des Art. 23 IRL vorliegen, neue Untergemeinden geschaffen werden.

III. Die barrios

Ähnliche Überlegungen wie bei den Entidades locales menores haben dazu geführt, die Gemeinde in Gemeindedistrikte (barrios) zu unterteilen. Barrios sind Ansiedlungen, Flecken, Pfarreien, Häusergruppen etc. selbst kleinster Art, die außerhalb des Gemeindezentrums liegen und keine Entidad local menor bilden (Art. 70 IRL) sowie die verschiedenen Bezirke einer Stadt (Art. 71 IRL). Barrio ist jede verwaltungsmäßige Unterteilung des Gemeindegebietes zur Regulierung von Funktionen und Diensten ¹⁾. Da nicht jeder manchmal winzige Wohnkern durch Concejales vertreten sein kann, andererseits die Verwaltung in diesen Wohnbezirken nicht repräsentiert sein würde, vertritt ein Alcalde de barrio ²⁾ einerseits die Gesamtgemeinde in der Ansiedlung, andererseits die Anliegen seiner Mitbewohner vor dem Ayuntamiento.

§ 9 Die Gemeindebevölkerung

Ebensowenig wie an eine territoriale Mindestgröße ist die Gemeinde an eine Mindesteinwohnerzahl gebunden. Deshalb bezieht sich das Gesetz auf die Einwohner auch nur, um sie in Gruppen aufzuteilen und Rechte und Pflichten dieser Gruppen festzulegen.

1) ABELLA, Régimen S. 96.

2) Vgl. unten S. 102.

Zunächst werden nach Art. 41 LRL die Einwohner nach ihrem dauernden oder vorübergehenden Aufenthalt unterschieden. Gemäß Art. 42 LRL werden die Einwohner mit ständigem Aufenthalt in Familienoberhäupter (cabezas de familia), Nachbarn (vecinos) und Mitbewohner (domiciliados) aufgegliedert. Diese Einteilung hat der Gesetzgeber von MAURA übernommen ¹⁾, aufgrund dessen Vorschlag sie mit dem Estatuto Municipal erstmalig in die spanische Gesetzgebung einging. In den vorhergehenden Gesetzen waren die Einwohner stets nur in Nachbarn und Mitbewohner aufgeteilt ²⁾.

Familienoberhäupter sind volljährige (oder für volljährig erklärte) Einwohner, mit denen aufgrund einer durch Verwandtschaft, Religion, Dienstverpflichtung etc. bedingten Abhängigkeit andere Personen zusammenwohnen (Art. 43 LRL). Nachbarn sind alle volljährigen Spanier, die dauernd in der Gemeinde wohnen und als Nachbarn im Melderegister eingetragen sind (Art. 44 LRL). Mitbewohner sind alle minderjährigen Personen (Art. 45 LRL). Ausländische Familienoberhäupter haben nach Art. 48 LRL mit Ausnahme der politischen die Rechte und Pflichten der Nachbarn ³⁾. Familienoberhäupter müssen stets Nachbarn sein ⁴⁾. Beamte erlangen mit der Übernahme ihres

1) BULLON RAMIREZ, REVL 1946, 194.

2) ABELLA, Régimen S. 152; CLAVERO AREVALO in Ideario S. 442. In Deutschland wird dagegen nur in Bürger, d.h. zu den Gemeindewahlen aktiv wahlberechtigte Einwohner, und in übrige Einwohner aufgeteilt; vgl. dazu WOLFF, LB II § 86 V.

3) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1016 hält Art. 48 LRL für irreführend, da hier von Ausländern als Familienoberhäuptern gesprochen wird. Diese Gleichstellung bezieht sich aber ausdrücklich nicht auf politische Rechte. Auf politischem Gebiet sind Ausländer stets als Mitbewohner einzugliedern. GARCIA a.a.O. S. 1017 bemerkt eine Angleichung dahin, daß die Ausländer praktisch in ihren Rechten und Pflichten den Nachbarn gleichgestellt werden.

4) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1016 f. unter Hinweis auf Art. 47 LRL; ebenso ABELLA, Régimen S. 153.

Amtes die Nachbareigenschaft, ohne daß die Voraussetzungen des ständigen Wohnsitzes oder die Eintragung in das Melderegister erfüllt sein müssen ¹⁾. Niemand kann ständiger Einwohner in zwei Gemeinden sein, vielmehr muß er sich für eine entscheiden (Art. 50 LRL) ²⁾.

Diese Einteilung dient zur Abgrenzung der Rechte und Pflichten der einzelnen Gemeindewohner. Die Familienoberhäupter vertreten gegenüber der Verwaltung die Familie und sind zu Hand- und Spanndiensten verpflichtet (Art. 46 LRL). Neu ist die Regelung des Wahlrechts in Art. 78 LRL, auf die unten noch weiter eingegangen wird ³⁾. Auch die Nachbarn haben unter bestimmten Voraussetzungen ein Wahlrecht, sind allerdings nicht zur Leistung von Hand- und Spanndiensten verpflichtet. Zur Zahlung von Gemeindesteuern, Umlagen etc. sind alle Nachbarn und Familienoberhäupter verpflichtet; dafür haben sie das Recht, die Einrichtungen und Veranstaltungen der Gemeinde zu benutzen. Volljährige ledige, geschiedene und verwitwete Frauen gelten stets als Nachbarn, verheiratete Frauen dagegen immer als Mitbewohner (allerdings mit Wahlrecht) ⁴⁾.

Zur Kontrolle der Art der Einwohnerschaft ist jeder Einwohner verpflichtet, sich in ein Melderegister einzutragen (Art. 50 LRL). Dort wird u.a. vermerkt, unter welche der drei Einwohnerkategorien der Eingetragene fällt. Ein Verzicht auf Eintragung in eine der Kategorien ist nicht möglich. Das Register genießt öffentlichen Glauben und wird alle fünf Jahre neu erstellt (Art. 51 Abs. 1 LRL). Es dient zur Feststellung der wahl- oder anderweitig berechtigten und verpflichteten

1) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1017.

2) Vgl. GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1018.

3) Siehe unten S. 60 ff.

4) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 222 f.

Gemeindeeinschreiber. Mit der Eintragung in das Register wird der Steuerwohnsitz festgelegt; außerdem dient es zur Ermittlung der Wehrpflichtigen. Strafbar macht sich, wer den Wohnsitz wechselt oder die Familie verläßt, ohne sich umzumelden.

Auswärtige, die Grundbesitz in der Gemeinde haben, müssen nach Art. 49 LRL einen Repräsentanten gegenüber der Gemeinde bestimmen. Geschieht dies nicht, so gelten die Verwalter, Pächter oder Mieter der Grundstücke als Repräsentanten. Die vertretenen Grundbesitzer haben wirtschaftlich die gleichen Rechte und Pflichten wie die ständigen Einwohner, sind aber den Nachbarn nicht gleichzusetzen, weil sie kein Recht auf Inanspruchnahme der kommunalen Einrichtungen haben ¹⁾.

1) ABELLA, Régimen S. 158 sieht hierin eine gegenüber früheren Zeiten neue Regelung.

4. Teil

Die Zuständigkeit der Gemeinde

§ 10 Die Regelung der Zuständigkeit nach der LRL

Nach Art. 101 LRL ist die Gemeinde für die Leitung und Verwaltung der speziellen Interessen der Ortschaften zuständig. Im Gemeindegesetz von 1877 und im Estatuto Municipal war noch die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinde für ihre Belange festgelegt. Die Bestimmungen über die Ausschließlichkeit wurden aber schon 1935 weggelassen und auch in die neue Gemeindegesetzgebung nicht wieder eingefügt, da nur der Staat ausschließliche Verwaltungszuständigkeit haben könne ¹⁾ und da außer der Gemeinde auch anderen Gliedern der staatlichen Ordnung gemeindliche Aufgaben zugewiesen werden können ²⁾.

In Art. 101 Abs. 2 LRL wird eine fast erschöpfende Aufzählung der Ziele der Gemeindeverwaltung gegeben. Die aufgezählten über 80 Aufgaben können in fünf Gruppen unterteilt werden, nämlich

- a) Gemeindebauten und Anlagen,
- b) Gemeindedienste wie Licht, Wasser, Straßenreinigung etc.,
- c) Kranken- und Gesundheitspflege,
- d) Förderung der Wirtschaft und Errichtung sozialer Einrichtungen,
- e) Überwachungsfunktionen (Marktüberwachung, Gesundheitsüberwachung, baupolizeiliche Überwachung etc.).

Die Zuständigkeit der Gemeinde beschränkt sich jedoch nicht auf die aufgezählten Aufgaben, wie sich aus dem Schluß der

1) ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 218.

2) ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 219; ähnlich LOPEZ RODO, Za6R 1954, 675.

Aufzählung, Buchst. k, ergibt. Die Zuständigkeit der Gemeinde ist nach dieser Bestimmung universell, sie erstreckt sich auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ¹⁾.

In Art. 102 IRL werden die Pflichtaufgaben der Gemeinden festgelegt. Einige dieser Aufgaben werden heute allerdings von den Gemeinden als Auftragsangelegenheiten durchgeführt, da die Zuständigkeit auf übergemeindliche Organe und Glieder übergegangen ist. Die Aufgaben nach Art. 102 IRL umfassen die Feldpolizei, Wasserversorgung, Beleuchtung, Wegebau, Friedhöfe, Reinigung, Müllabfuhr, Desinfektion und Entwesung, Notapotheke, ärztliche Hilfe für Arme, sanitäre Überwachung von Speisen und Getränken sowie die Förderung der hygienischen Wohnung. In Gemeinden über 5.000 Einwohnern müssen gemäß Art. 103 IRL außerdem Wasserversorgung zum Haus, überdachte Kanalisation, öffentliche Bäder, Schlachthof, Markt, Feuerwehr, Schulsportanlagen und ein öffentlicher Park vorhanden sein ²⁾.

Trotz des Umfanges des Art. 101 IRL ist die Kompetenz der Gemeinden durch die Regelung des Art. 156 IRL ganz erheblich eingeschränkt. Nach dieser Bestimmung wird die Zuständigkeit staatlicher Organe, die Aufgaben der in Art. 101 IRL genannten Art wahrnehmen, nicht berührt. Außerdem können in die Zuständigkeit der Gemeinden fallende Aufgaben durch spezielle Gesetze den Gemeinden entzogen und anderen nicht gemeindlichen Verwaltungseinrichtungen zugewiesen werden. BOQUERA OLIVER stellt dazu zutreffend fest, daß Art. 101 IRL den Gemeinden nicht die geringste Zuständigkeit zurückgab, da er den Staat und andere Verwaltungsträger nicht hindert, die zunächst der Gemeinde zugewiesenen Zuständigkeiten selbst wahrzunehmen ³⁾. Art. 156 IRL hat dazu gedient, daß die staatliche Verwaltung ständig Zuständigkeiten der Gemeinde ab-

1) RUIZ DEL CASTILLO, El Nuevo Estado Español II 320; ebenso das deutsche Gemeinderecht, vgl. WOLFF, LB II § 86 VII a.

2) Nach MALLOL GARCIA, REVL 1952, 232 besteht ein subjektives Recht auf Erfüllung dieser Verpflichtungen, das jeder interessierte Bürger im Verwaltungsrechtswege geltend machen kann.

3) BOQUERA OLIVER, REVL 1966, 883.

sorbierte und die spezielle Aufgabe staatlichen und provinziellen Organen zuwies.

Von dieser Möglichkeit hat der spanische Staat in reichlichem Maße Gebrauch gemacht. Von der Bauplanungshoheit bis hin zu den Transport- und Versorgungsbetrieben sind die gemeindlichen Kompetenzen übergemeindlichen Organen zugewiesen, so daß es heute kaum noch den Gemeinden erhalten gebliebene Aufgaben gibt; vielmehr ist fast nur noch der Staat zuständig ¹⁾.

Es besteht zwar die Möglichkeit, daß die Gemeinden ihre Zuständigkeit dadurch wieder ausweiten, daß sie die staatlichen Einrichtungen vergemeindlichen und dann in Eigenzuständigkeit fortführen können ²⁾. Die Gemeinden haben insoweit aber nur ein Antragsrecht. Über einen solchen Antrag beschließt der Ministerrat bzw. der Innenminister (Art. 166, 168 LRL) nach freiem Ermessen ³⁾. Von dieser Möglichkeit der Kompetenzausdehnung ist jedoch in Anbetracht der finanziellen Misere der Gemeinden praktisch kein Gebrauch gemacht worden ⁴⁾.

Da auf fast allen Gebieten die Zuständigkeit auf übergemeindliche Organe und Glieder übergegangen ist, werden diese Aufgaben - soweit sie nicht direkt von den zuständigen Verwaltungseinheiten durchgeführt werden - von den Gemeinden als Auftragsangelegenheiten ausgeführt. Das Mitspracherecht der Gemeinden ist auf ein reines Petitionsrecht reduziert worden ⁵⁾

1) BOQUERA OLIVER, REVL 1966, 883; ALBI, Crisis S. 470; vgl. dazu im einzelnen unten S. 48 ff.

2) GARCIA DE ENTERRIA, RAP 1955, 110 f.; GARCIA hält eine derartige Situation in angelsächsischen Ländern für undenkbar.

3) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1130.

4) GARCIA DE ENTERRIA, RAP 1955, 111.

5) MARTIN RETORTILLO, Cirilo, Régimen Local S. 58.

Nach Art. 167 LRL, Art. 30 ff. RS können die Versorgungsdienste durch Gemeindebetriebe erbracht werden. Diese Versorgungsbetriebe können als Regiebetriebe ¹⁾ oder als Eigenbetriebe (mit ²⁾ oder ohne eigenes Verwaltungsorgan), als Privatbetrieb, als gemischtes Unternehmen, durch Konzessionierung oder Kapitalbeteiligung Privater geführt werden. Soll der Betrieb als Privatunternehmen geführt werden, muß die Form einer Handelsgesellschaft mit beschränkter Haftung gewählt werden, die von einem Verwaltungsrat beaufsichtigt wird ³⁾. Wirtschaftliche und industrielle Betriebe können auch als gemischte Unternehmen und zwar in der Form der KG, AG oder GmbH geführt werden, sofern die Rechte der Gemeinde genau festgelegt werden ⁴⁾.

§ 11 Die Comisión Provincial de Servicios Técnicos

Mit der Comisión Provincial de Servicios Técnicos (CPST), der Provinzkommission für technische Dienste, hat der Staat sich ein Instrument geschaffen, durch das er auf die Gemeinden einen starken Einfluß ausüben kann.

Diese einzigartige Institution wurde aufgrund der Bases 40 und 46 Ley de Bases geschaffen und durch Art. 237, 272 bis 279 LRL fortentwickelt. Die Ley de Bases und die Gemeindegesetze bis 1955 hatten die CPST ursprünglich als lokale Institution bei Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern

-
- 1) Diese Betriebe, die von Gemeindebeamten oder Angestellten geführt werden und von den Normen und Entscheidungen der Gemeindeorgane abhängig sind, dürfen nur für Wasser, Kanalisation, Märkte, Schlachthöfe, Friedhöfe, Müllabfuhr und Apotheken geführt werden (Art. 72 LRL).
 - 2) Sie erhalten zur Verminderung der Geschäftsrisiken (MARTIN RETORTILLO, Cirilo, Régimen Local S. 104) einen Verwaltungsrat unter Vorsitz eines Concejal und einen vom Alcalde (oder Gobernador civil) ernannten Geschäftsführer.
 - 3) Sobald die Verluste das von der Gemeinde eingebrachte Kapital um die Hälfte überschreiten, muß die Gesellschaft aufgelöst werden (MARTIN RETORTILLO, Cirilo, Régimen Local S. 105).
 - 4) Vgl. zur Situation im deutschen Gemeinderecht WOLFF, LB II § 86 VII b 4.

konzipiert. Die CPST war in die Provinzverwaltung eingeordnet und übte Aufsichtsfunktionen technischer, sanitärer und urbanistischer Natur aus. Weitere Aufgaben hatte die CPST nicht ¹⁾. Sie sollte die Unterstützung der Gemeinden durch Staat und Provinzen koordinieren und die sich aus den Abgrenzungen der Zuständigkeiten ergebenden Schwierigkeiten beseitigen ²⁾.

Durch die spätere gesetzliche Entwicklung erlebte die CPST dann jedoch eine grundlegende Umwandlung. Zunächst einmal übertrug das RS der CPST eine Reihe von Aufgaben in bezug auf Gemeinden mit staatlicher finanzieller Unterstützung - Kompetenzen, die bis dahin von der Diputación Provincial wahrgenommen worden waren. Durch das Gesetz über Kostenvorschläge ³⁾ und das Dekret vom 13. 2. 1958 wurden sodann in die Zuständigkeit der CPST die Pläne, Werke und Dienste mit vorwiegend lokaler Bedeutung, soweit der Staat zu ihrer Ausführung wirtschaftliche Hilfe leistet, insgesamt übergeben, obwohl dies nach Art. 255 LRL nur in Zusammenarbeit mit der Provinz geschehen sollte. Schließlich wird durch die Art. 52 bis 58 des Estatuto de Gobernadores civiles ⁴⁾ und durch Dekret vom 8. 5. 1961 der CPST zu den ursprünglich lokalen Funktionen die Aufgabe der unmittelbaren Zusammenarbeit mit dem Gobernador civil zur Koordinierung der gesamten staatlichen Aktivität innerhalb der Provinz übertragen. Gleichzeitig wird die Tätigkeit der CPST nicht mehr auf Gemeinden unter 50.000 Einwohnern limitiert (Art. 276 LRL), sondern erstreckt sich nunmehr auf sämtliche Gemeinden.

Von der ursprünglichen Form der CPST ist kaum noch etwas übrig geblieben. In der ursprünglichen CPST waren noch der Präsi-

1) ALBI, Crisis S. 408.

2) ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 106.

3) Ley de Presupuestos vom 26. 12. 1957.

4) Genehmigt durch Dekret vom 10. 10. 1958, BOE vom 9. 12. 1958.

dent und der Sekretär der Diputación provincial beteiligt. Diese werden durch das Dekret vom 10. 10. 1958 jedoch ausgeschlossen und durch den Alcalde der Provinzhauptstadt und den Cortes-Abgeordneten der Provinz ersetzt. Daneben setzt sich die CPST nach wie vor aus den Vertretern der verschiedenen Ministerien und u.a. aus dem Vertreter des Movimiento und der Provinzdelegation des Sindicato zusammen ¹⁾.

War die CPST ursprünglich nach der Ley de Bases und nach Art. 237 Abs. 1 LRL als Teil der Provinzverwaltung und somit als lokale Einrichtung vorgesehen, so ist diese früher fast autonome Einrichtung der regionalen Zusammenarbeit ²⁾ heute eine staatliche Institution. Rechtsprechung und Lehre erklären übereinstimmend, daß durch den RS und die nachfolgenden Bestimmungen eine Struktur der CPST festzustellen ist, die nicht mehr mit einer wie immer gearteten Unterordnung unter die Diputación provincial vereinbart werden kann ³⁾. Das ergibt sich einmal aus ihrer Zusammensetzung aus fast ausschließlich staatlichen Beamten ohne jeglichen repräsentativen Charakter ⁴⁾. Weiter ergibt sich das aus ihrer ausschließlichen Abhängigkeit vom Präsidenten des Ministerrates. Ferner spricht hierfür die Tatsache, daß die CPST ohne Einschaltung des Ayuntamiento oder der Diputación provincial Zahlungen anordnen und der Regierung Vorschläge für in den Gemeinden auszuführende Projekte machen kann. Schließlich wird in den Dekreten vom 13. 2. 1958 und 10. 10. 1958 ausdrücklich bestimmt, daß der Gobernador civil Präsident der Diputación provincial und daneben Präsident der CPST ist, was nicht erforderlich gewesen wäre, wenn die CPST eine der

1) ALBI, Crisis S. 409.

2) ALBI, Crisis S. 408.

3) Urteil TS vom 3. 7. 1962; Urteil VerwG Albacete vom 10. 4. 1964; ALBI, Crisis S. 414 ff.; GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1134.

4) Einzelheiten siehe bei MENDIZABAL ALLENDE, RAP 1963, 89.

Diputación provincial untergeordnete Einrichtung wäre.

Als hierarchisch in die Staatsverwaltung eingegliederte Einrichtung hat die CPST keine eigene juristische Persönlichkeit, kann aber Rechte erwerben und vertraglich Verpflichtungen eingehen ¹⁾.

Nach dem Dekret vom 13. 2. 1958 ist die CPST eine Organisation, die die Tätigkeiten der Gemeinden koordiniert, zentralisiert und ordnet. Die Tätigkeit der CPST umfaßt alle Bauten und Dienste mit lokalem Charakter. Damit ist die Gesamtheit der Zuständigkeit der Gemeinden ohne die geringste Ausnahme auf die CPST übergegangen, soweit der Staat die Gemeinden bei der Verwirklichung von Plänen und Vorhaben wirtschaftlich unterstützt ²⁾. Die ursprünglich vorgesehene Zusammenarbeit der Diputación provincial mit den Gemeinden durch wirtschaftliche Unterstützung ist auf ein Mitberatungsrecht der Diputación provincial bei den Plänen der CPST zusammengeschumpft.

Die CPST nimmt außerdem Aufgaben wahr, in denen sie nicht mit der Lokalverwaltung zusammenarbeitet, vielmehr der Lokalverwaltung direkt Anweisungen erteilt und die Aufgaben teilweise unmittelbar selbst durchführt ³⁾.

In der spanischen Lehre wird diese Entwicklung mit gemischten Reaktionen bedacht. Während GARCIA DE ENTERRIA die Einmischung des Staates in die Angelegenheiten der Gemeinde verurteilt und eine Rückführung der CPST auf ihre ursprünglichen Aufgaben verlangt ⁴⁾, begrüßt GASCON Y MARIN diese Entwicklung ⁵⁾. Die Mehrheit der spanischen Lehre ist der Ansicht,

1) ALBI, Crisis S. 417; GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1134 f. nennt die CPST unter Hinweis auf das deutsche Verwaltungsrecht einen "teilrechtsfähigen organismo".

2) Vgl. im einzelnen LOBATO BRIME, REVL 1960, 723 ff.

3) ALBI, Crisis S. 412.

4) GARCIA DE ENTERRIA, Administración S. 136 ff.

5) GASCON Y MARIN, Código S. 48 ff.

daß die Tätigkeit der CPST die Selbstbestimmung der Gemeinde aushölt und die Zuständigkeit der Gemeinde bis auf einen minimalen Rest einschränkt.¹⁾

Durch die Ley del Suelo vom 12. 5. 1956 ist dadurch eine Besonderheit aufgetreten, daß der CPST die Grundzuständigkeit für Fragen des Urbanismus weggenommen und der durch gesondertes Gesetz entstandenen und dem Nationalrat für Städtebau unterstehenden Comisión provincial de Urbanismo (Provinzialkommission für Städtebau) übertragen wurde. Auf diesem Gebiet hat die CPST nur noch eine Art Beratungsrecht und kann die von der Comisión provincial de Urbanismo erarbeiteten Pläne nur noch verfeinern, um sie sodann der Regierung vorzulegen²⁾.

Zwar können auch die Gemeinden noch städtebauliche Pläne verfassen, diese Pläne müssen jedoch von der Comisión provincial de Urbanismo bzw. bei größeren Gemeinden vom Nationalrat für Städtebau genehmigt werden³⁾. Die Genehmigung kann versagt oder mit bindenden Änderungsaufgaben erteilt werden⁴⁾.

Auch die Ausführung der Pläne wird von der Comisión provincial de Urbanismo überwacht. Der Präsident dieser Kommission ist gemäß Art. 212 Ley del Suelo berechtigt, den Bauvorschriften widersprechende Gemeinderatsbeschlüsse aufzuheben und jede Baumaßnahme, die Vorschriften, Erlassen oder Plänen widerspricht, in ihrer Ausführung zu unterbrechen und den ur-

1) Für alle: ALBI, Crisis S. 419 f.; TEIRA VILAR, Organos S. 96; MARTIN-RETORTILLO, Sebastián, Probl. Pol. 1961, 307 f. hält die CPST für den größten Rückschritt zum Zentralismus in der spanischen Verwaltungsgeschichte dieses Jahrhunderts.

2) ALBI, Crisis S. 411 f.

3) SERRANO GUIRADO, RAP 1961, 59 betont, daß auch die Durchführung dieser Pläne unter der Leitung dieser Stellen geschehen muß.

4) ALBI, Crisis S. 427 f.

sprünglichen Zustand wiederherstellen zu lassen ¹⁾.

In Art. 275 IRL wird zwar nur von technischer Unterstützung der Gemeinden durch die CPST gesprochen, in Wirklichkeit ist inzwischen hieraus aber eine Ersetzung der Gemeindetätigkeit durch die CPST geworden, denn die CPST kann heute Pläne und Bauten sowie andere Dienste der Gemeinde selbst erstellen und durchführen und zwar auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinde, wenn der Innenminister letzteres billigt. Soweit der Städtebau auf die Comisión provincial de Urbanismo übertragen worden ist, hat hier die CPST praktisch die Aufgabe, Pläne für die gemeindlichen Mindestaufgaben (Art. 102, 103 IRL) aufzustellen und durchzuführen ²⁾.

Der Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (Reglement über lästige, ungesunde, schädliche und gefährliche Tätigkeiten), genehmigt durch Dekret vom 30. 11. 1961, gibt ein weiteres Beispiel dafür, daß der CPST fast vollständige Entscheidungsbefugnisse auch dort gegeben worden sind, wo traditionsgemäß nur die Ayuntamientos zuständig waren. Lizenzen für die Eröffnung einer der im Gesetz genannten actividades (Errichtung von Einrichtungen, Betrieben, Tätigkeiten, Industrien oder Lagern öffentlicher oder privater Natur, die Belästigungen, Umweltbeeinträchtigungen oder schwerwiegende Risiken für Personen oder Sachen beinhalten) sind bei den Gemeinden zu beantragen. Die Gemeinden haben aber hierüber die Entscheidung der CPST einzuholen, wobei die CPST bindend festlegt, ob die beantragte Lizenz unter dieses Reglamento fällt ³⁾. Die Gemeinden müssen gemäß Art. 7 dieses Reglamento die Lizenzen verweigern oder mit Auflagen versehen, wenn die CPST dies verlangt. Die ablehnende oder mit einer Auflage verbundene Entscheidung der CPST ist für die

1) ALBI, Crisis S. 429.

2) ALBI, Crisis S. 413.

3) MONTORO PUERTO, REVL 1967, 399.

Gemeinden bindend, bei Genehmigung durch die CPST kann jedoch die Gemeinde aus gemeindlichen Gründen, die von der CPST nicht zu prüfen sind, die Lizenz versagen ¹⁾. Durch die Antragstellung bei der Gemeinde sollte neben der Berücksichtigung der Gemeindeinteressen nach außen hin der Anschein aufrechterhalten werden, daß die Gemeinden in ihrer Zuständigkeit nicht angetastet werden ²⁾.

§ 12 Die den Gemeinden verbleibenden Aufgaben

Von den in Art. 101 Abs. 2 Buchst. a bis j LRL genannten Aufgaben der Gemeinde ³⁾ ist auf folgenden Gebieten die Zuständigkeit bzw. die Ermessensfreiheit der Gemeinden durch Beteiligung staatlicher Organisationen an der Durchführung dieser Aufgaben beschnitten worden. ALBI ist in der spanischen Lehre der Einzige, der dieses Problem eingehend und zusammenhängend untersucht hat ⁴⁾.

1. Art. 101 Abs. 2 Buchst. a LRL (Städte- und Wohnungsbau)

Die Zuständigkeit für Fragen des Urbanismo ist auf den Nationalrat für Städtebau bzw. die ihm unterstehende Comisión provincial de Urbanismo übergegangen ⁵⁾.

Durch das Reglamento de Vivienda vom 23. 9. 1957 ist die ausschließliche Zuständigkeit zur Überwachung des Wohnungsbaues, Genehmigung von Wohnbauten, Bauabnahme, Benutzung und Schließung von Wohnungen etc. auf das Wohnungsbauministerium übertragen worden ⁶⁾, das diese Aufgaben durch ihm untergeordnete "Fiscales delegados" in den Provinzen wahrnimmt.

1) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1140; siehe auch Urteil TS vom 17. 12. 1966.

2) ENTRENA CUESTA, Derecho Administrativo S. 157; ALBI, Crisis S. 413; einen weniger starken Eingriff sieht GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1139.

3) Vgl. oben S. 39 f.

4) ALBI, Crisis S. 448 ff.; vgl. im übrigen GARCIA DE ENTERRIA, Problemas S. 62 ff.

5) Vgl. oben S. 46.

6) ALBI, Crisis S. 430 f.

2. Art. 101 Abs. 2 Buchst. b IRL (Verwaltung des Gemeindevermögens)

In der Verwaltung ihres Vermögens sind die Gemeinden dadurch eingeschränkt, daß sie auf technischem Gebiet gemäß Art. 38 Ley de Montes vom 8. 6. 1957 und dem entsprechenden Reglamento vom 22. 2. 1962 bei der Bewirtschaftung ihrer Wälder und gemäß Art. 42 RB bei der Verwaltung des übrigen Gemeindevermögens Anweisungen verschiedener staatlicher Organisationen unterliegen ¹⁾. Zudem sind für die Erzeugnisse des gemeindlichen Landbesitzes Mindestpreise festgelegt; 10 % der Erlöse aus den Erzeugnissen haben die Gemeinden wieder in den Landbesitz zu investieren.

3. Art. 101 Abs. 2 Buchst. c IRL (Kranken- und Gesundheitspflege)

Trotz der Aufzählung in Art. 101 IRL haben die Gemeinden auf dem Gebiet der Kranken- und Gesundheitspflege eine echte Zuständigkeit nie gehabt, da nach der Base 1 der Ley de Sanidad vom 25. 11. 1944 ²⁾, "... die Autonomie der lokalen Verwaltungen den in diesem Gesetz genannten staatlichen Einrichtungen untergeordnet wird ...". Diese Bestimmung blieb trotz der später erlassenen IRL gemäß Art. 156 IRL in Kraft. Die Ley de Sanidad wurde später durch die Ley de Hospitales vom 21. 7. 1962 ³⁾ ergänzt, wonach sämtliche Krankenhäuser - gleich wer ihr Träger ist - der Comisión Central de Coordinación Hospitalaria unterstellt wurden; diese staatliche Kommission ist für die Genehmigung der Errichtung, der Erweiterung, des Umbaus sowie der Schließung von Krankenhäusern zuständig, stellt Mindestbedingungen für die Krankenpflege sowie ge-

1) Vgl. im einzelnen ALBI, Crisis S. 451.

2) BOE vom 26. 11. 1944.

3) BOE vom 23. 7. 1962.

nerelle Normen für die Organisation in den Krankenhäusern auf und kontrolliert diese ¹⁾.

Nach dem Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria vom 22. 12. 1960 ²⁾ wurden auf dem Gebiet des Friedhofwesens die Errichtung, Erweiterung, Schließung und Umlegung von Friedhöfen sowie die Friedhofsordnung von der Zustimmung des Gobernador civil abhängig gemacht.

Das Gebiet der Überwachung der Hygiene und der Gesundheitskontrolle der Wohnungen ist durch das Reglamento vom 23. 9. 1957 zusammen mit dem Wohnungswesen dem Wohnungsbauministerium zugewiesen worden.

Von den in Art. 101 Abs. 2 Buchst. c IRL aufgezählten Aufgaben sind damit der Gemeinde die Errichtung und Unterhaltung von Krankenhäusern, öffentlichen Brunnen, die Trinkwasserversorgung, die Errichtung von öffentlichen Bädern, die Erste-Hilfe-Einrichtung sowie die Kanalisation und Abwasserbeseitigung verblieben.

4. Art. 101 Abs. 2 Buchst. d IRL (Versorgung)

Die der Gemeinde zugewiesenen Aufgaben zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit den notwendigsten Grundnahrungsmitteln sind nach Ziff. 5 des Dekretes vom 9. 11. 1956 auf die staatliche Comisaría General de Abastecimientos y Transportes übergegangen. Überdies sind nach Art. 31 des Estatuto de Gobernadores die Gobernadores civiles innerhalb ihrer Provinz zuständig zum Erlaß aller Anordnungen, die zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung und zur Einhaltung der Preisvorschriften erforderlich sind. Die Nahrungsmittel kontrolliert der dem Innenminister nachgeordnete Concejo municipal de Sanidad, der auch mit dessen Zustimmung die entsprechenden

1) Vgl. ALBI, Crisis S. 452 f.

2) BOE vom 19. 1. 1961.

Verordnungen erläßt ¹⁾. Das Schlachthofwesen ist durch verschiedene Gesetze der Dirección General de Sanidad übertragen worden, wobei für bestimmte Arten von Schlachthöfen sogar jegliches Beratungsrecht der Gemeinden ausgeschlossen worden ist ²⁾.

Eines der wenigen Gebiete, auf dem die Gemeinde nach wie vor allein zuständig ist, ist das Wochenmarktwesen.

Bezeichnend ist die Zuständigkeitsregelung auf dem Gebiete der Gasversorgung. Durch Art. 6 des Dekretes vom 27. 1. 1956 steht dem Staat die gesamte Regulierung der öffentlichen Gasversorgung zu. Obwohl die rechtliche Wirksamkeit dieses Dekretes gegenüber der höherrangigen Rechtsnorm des Art. 101 IRL sehr zweifelhaft ist ³⁾, sind diese Bedenken in der Praxis nicht beachtet worden; vielmehr hat der Staat die gesamte Gasversorgung in seine ausschließliche Regie übernommen ⁴⁾.

Ein ähnliches Schicksal ereilte die Gemeinde auf dem Gebiet der Stromversorgung. Durch verschiedene Gesetze sind dem Industrieminister und seinen nachgeordneten Stellen die Regelung der Stromversorgung, die Genehmigung zur Errichtung und Änderung der Elektrizitätswerke, die Festlegung der technischen Voraussetzungen, des Tarifwerkes und der Bedingungen für die Stromversorgung der Privathaushalte sowie die Kontrolle und das Recht zur Verhängung von Geldbußen übertragen worden. Zwar bestimmt Art. 1 des noch geltenden Königlichen Gesetzdekretes von 1924, daß die nicht ausdrücklich staatlichen Stellen zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der Stromversorgung den Gemeinden zustehen; durch die erschöpfende Aufzählung der

1) ALBI, Crisis S. 454.

2) ALBI, Crisis S. 455.

3) ALBI, Crisis S. 455 f.; a.A. GARCIA DE ENTERRIA, Problemas S. 71.

4) Vgl. dazu auch die eingehende Darstellung von GARCIA DE ENTERRIA, Problemas S. 41 ff.

Zuständigkeit des Industrieministers ist aber jegliche Tätigkeit der Gemeinden auf diesem Gebiet ausgeschlossen ¹⁾.

5. Art. 101 Abs. 2 Buchst. e IRL (Transportwesen)

Schienentransporte gehören nach Art. 60 der heute noch gültigen Ley General de Ferrocarriles y Tranvías vom 23. 11. 1877 ²⁾ zur Zuständigkeit des früheren Entwicklungsministeriums, dessen Aufgaben heute das Ministerium für Öffentliche Arbeiten übernommen hat. Da das Ministerium diese Zuständigkeit auch tatsächlich ausübt, kann die Gemeinde gemäß Art. 31 Abs. 2 RS auf diesem Gebiet nicht mehr tätig werden; nach dem Gesetzesdekret vom 10. 3. 1950 können die Gemeinden jedoch für Schienentransporte innerhalb des Gemeindegebietes Inhaber der vom Ministerium für Öffentliche Arbeiten zu erteilenden Konzessionen sein.

Die sich zunächst nach dem Gesetz vom 23. 11. 1877 richtende Zuständigkeit für Straßenbahnen wurde gemäß Art. 186 Código de la Circulación vom 25. 9. 1934 (Straßenverkehrsgesetz) den Gemeinden insoweit übertragen, als die bebauten Gemeindegebiete betroffen waren. Durch die Anordnung vom 27. 9. 1940 wurde aber darüber hinaus festgelegt, daß jegliche gemeindliche Tätigkeit auf dem Gebiet des Straßenbahnwesens unter der Oberaufsicht des Ministeriums für Öffentliche Arbeiten stattzufinden hat.

Auch hinsichtlich der Autobusse ist die Zuständigkeit der Gemeinde durch das Gesetz vom 27. 12. 1947 und das Reglamento vom 9. 12. 1949 auf die bebauten Gemeindegebiete beschränkt; in unbebauten Gemeindegebieten und bei Autobuslinien, die bebaute und gleichzeitig unbebaute Gebiete befahren, ist das Ministerium für Öffentliche Arbeiten zuständig. Ähnlich wurde die Zuständigkeit für Oberleitungsbusse geregelt ³⁾.

1) ALBI, Crisis S. 456.

2) Gaceta vom 24. 11. 1877.

3) ALBI, Crisis S. 458.

Nach dem Gesetz vom 12. 5. 1956 ist die Zuständigkeit auf dem Gebiet der Seeschifffahrt ausschließlich dem Staat übertragen, der sie durch das Handelsministerium ausübt.

Das gleiche gilt gemäß Art. 12 und 13 des Reglamento de Policía de Aguas vom 14. 11. 1958 und der Anordnung vom 23. 2. 1963 für die Binnenschifffahrt, für die das Ministerium für öffentliche Arbeiten zuständig ist.

Gemäß Art. 8 der Ley de Navegación Aérea vom 21. 7. 1961 ist das Luftfahrtministerium für das gesamte Gebiet der Luftfahrt einschließlich der Flughäfen zuständig.

Auch die Zuständigkeit der Gemeinde für Bus- und Eisenbahnhöfe ist dem Ministerium für öffentliche Arbeiten übertragen worden; allerdings kann die Gemeinde mit Genehmigung dieses Ministeriums und soweit dieses nicht selbst tätig ist, derartige Bahnhöfe errichten und unterhalten, wobei sie sich jedoch an die vom Ministerium erteilten Auflagen bezüglich Tarifwerk, Form der Nutzung und allgemeine Bedingungen halten muß ¹⁾.

Auch auf dem Gebiet der Seehäfen ist der Gemeinde praktisch nur ein Antragsrecht verblieben ²⁾, da die Genehmigung von Hafenbauprogrammen, die technische Leitung der Errichtung und der späteren Nutzung, die Aufgaben der Hafenpolizei sowie die Genehmigung des Tarifwerkes und der Hafenordnung dem Ministerium für öffentliche Arbeiten obliegen ³⁾.

6. Art. 101 Abs. 2 Buchst. f IRL (Unterricht, Kultur, sportliche Ertüchtigung, religiöse und weltliche traditionelle Feste)

Auf dem Gebiet des Schulwesens ist der Staat zuständig

1) Vgl. ALBI, Crisis S. 459 f.

2) Urteil VerwG Burgos vom 6. 12. 1965 spricht insoweit von einer inhaltlosen Bestimmung.

3) ALBI, Crisis S. 460.

für die Errichtung und Unterhaltung der Grund-, Mittel-, Ober- und Berufsschulen, wenn auch die Gemeinden zur finanziellen Unterstützung der Schulen beitragen müssen. Allerdings verbleibt den Gemeinden ebenso wie jeder Privatperson das Recht, Privatschulen zu errichten und zu unterhalten, die aber der staatlichen Oberaufsicht unterliegen ¹⁾.

Die Körpererertüchtigung steht unter der Leitung, Förderung und Koordination der staatlichen Delegación Nacional de Educación Física y Deportes, wobei gemäß Art. 4 des Gesetzes vom 23. 12. 1961 die Gemeinden mit dieser Delegation zusammenzuarbeiten haben.

Auf dem Gebiet der religiösen und weltlichen traditionellen Feste ist die Gemeinde zuständig geblieben, wenngleich diese Feste gemäß Art. 32 des Estatuto de Gobernadores vom Gobernador civil daraufhin zu überwachen sind, ob die insbesondere vom Ministerium für Information und Tourismus erlassenen staatlichen Vorschriften eingehalten werden.

7. Art. 101 Abs. 2 Buchst. g IRL (Wohlfahrtspflege)

Nach dem noch heute gültigen Gesetz über das Wohlfahrtswesen vom 20. 6. 1849 (Ley de Beneficencia) steht dem Innenminister die Errichtung, Schließung und ein Weisungsrecht hinsichtlich der inneren Ordnung der öffentlichen Wohlfahrtseinrichtungen zu.

Auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit ruht die Zuständigkeit beim Arbeitsministerium, während auf dem Gebiet der Aufrechterhaltung der öffentlichen Moral ausschließlich der Gobernador civil zuständig ist ²⁾.

1) ALBI, Crisis S. 461.

2) ALBI, Crisis S. 462 f.

8. Art. 101 Abs. 2 Buchst. h LRL (Feld- und Stadtpolizei)

Auf dem Gebiet der Feldpolizei ist die Zuständigkeit der Gemeinde fast vollständig auf die Hermandades Sindicales de Campo übergegangen ¹⁾. Abgesehen von der Zuständigkeit auf dem Gebiet der Verkehrspolizei, die auf das Innenministerium übertragen worden ist, obliegen der Gemeinde weiterhin sämtliche Aufgaben der Sicherheitspolizei ²⁾.

Die Zuständigkeit der Gemeinde auf dem Gebiet der Verwaltungspolizei - soweit sie nicht Landpolizei ist - ist durch den Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas insofern eingeschränkt worden, als die Erteilung von Lizenzen für unter diesen Reglamento fallende Maßnahmen von der Zustimmung der CPST abhängig ist ³⁾. Auf dem Gebiet Arbeitsschutz und -hygiene ist nach dem Gesetz vom 12. 7. 1962 ausschließlich das Arbeitsministerium zuständig. Auf baupolizeilichem Gebiet ist die Zuständigkeit der Gemeinde dadurch eingeschränkt, daß für den gesamten Wohnungsbau das Wohnungsbauministerium, für den städtebaulichen Bereich der Nationalrat für Städtebau zuständig ist ⁴⁾.

9. Art. 101 Abs. 2 Buchst. i LRL

Von dem dort aufgeführten umfangreichen Katalog (Theater, Kinos, Jahrmärkte, Sparkassen, Ausstellungen, Messen usw.) kann die Gemeinde weiterhin Theater und Kinos errichten und unterhalten. Das Messen- und Ausstellungswesen ist eingehend gesetzlich geregelt; sie bedürfen der Genehmigung des Handelsministeriums, das nach freiem Ermessen ent-

1) ALBI, Crisis S. 464. Zweifelhaft SCHERMAYER, Diss. S. 92 ff.

2) Vgl. unten S. 85.

3) Vgl. oben S. 47 f.

4) Vgl. oben S. 46.

scheidet. Das Sparkassenwesen ist ausschließlich dem Arbeitsministerium unterstellt ¹⁾.

10. Art. 101 Abs. 2 Buchst. j LRL (Tourismus, Naturschutz, Museen, Strand- und Badeanstalten)

Die Aufgaben der Förderung des Tourismus sind durch Art. 1 des Gesetzes vom 8. 7. 1963 dem Ministerium für Information und Tourismus übertragen worden. Die Zuständigkeit auf dem Gebiet des Naturschutzes ist durch Art. 15 Ley de Suelo auf den Concejo Nacional de Urbanismo übergegangen; eine Beteiligung der Gemeinden besteht nur dann, wenn aus Gründen des Naturschutzes Gebäude abgerissen werden müssen. Museen und Denkmäler unterstehen gemäß Art. 3 des Gesetzes vom 13. 5. 1933 der Dirección General de Bellas Artes. Die gesamten spanischen Strandbäder unterliegen nach Art. 1 § 2 der Ley de Puertos vom 29. 1. 1928 der Regulierung durch den Staat, der diese Aufgabe dem Marineministerium und teilweise den Gobernadores civiles übertragen hat. Die Heilbäder unterstehen dem Innenministerium, so daß die Gemeinden nur für die Errichtung und Unterhaltung von öffentlichen Badeanstalten zuständig sind.

Soweit die Zuständigkeit der Gemeinden auf staatliche Organe übergegangen ist, verbleibt den Gemeinden ein Petitions- und teilweise ein Beratungsrecht.

Darüber hinaus können die Gemeinden auf einigen dieser Gebiete aufgrund von Rückverweisungen in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen eigene Entscheidungen treffen. Diese Gebiete sind jedoch durch staatliche Verordnungen derart intensiv geregelt, daß ein Ermessensspielraum praktisch nicht mehr gegeben ist ²⁾.

Soweit den Gemeinden eine echte Zuständigkeit verblieben ist,

1) ALBI, Crisis S. 466.

2) Vgl. im einzelnen ALBI, Crisis S. 470 f.

ist nochmals darauf hinzuweisen, daß durch Art. 16 Ley de Presupuestos del Estado und Art. 1 des Dekretes vom 13. 2. 1958 eine Zuständigkeit der CPST dann gegeben ist, wenn der Staat zu dem betreffenden Vorhaben der Gemeinde finanzielle Hilfe leistet ¹⁾.

1) Siehe oben S. 43 und 45.

5. Teil

Die Organe der Gemeinde

Da das während des Bürgerkrieges weitergeltende Gemeindegesetz von 1935 keine Möglichkeiten bot, in den "befreiten" Gemeinden schnell eine wirksame Gemeindevertretung einzusetzen, wurden vom Militär diejenigen Personen ernannt, die sich in der Gemeinde um deren Belange kümmern sollten. Ayuntamiento, Alcalde und Comisión permanente (Ständiger Ausschuß) wurden ernannt, wobei allerdings die Zahl von 41 nach dem Gesetz von 1935 möglichen Concejales auf 3 bis 24 herabgesetzt wurde. Diese sollten nach Möglichkeit aus Mitgliedern der Falange und der Jons bestehen ¹⁾. Später ging das Ernennungsrecht vom Militär auf zivile staatliche Behörden über.

Die ersten Gemeinderatswahlen nach dem im Gesetz vom 17. 7. 1945 festgelegten neuen System fanden 1948 statt ²⁾. Dieses sieht in Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern ein Zweikammersystem vor. In diesen Gemeinden sind Gemeindeorgane der Alcalde, der Ayuntamiento und die Comisión permanente. Nur in Gemeinden unter 2.000 Einwohnern, deren Ayuntamiento aus nur sechs Mitgliedern und dem Alcalde besteht, wurde auf eine Bildung der Comisión permanente, die die Funktionsfähigkeit der Gemeindeverwaltung erhöhen soll, verzichtet.

Das Zweikammersystem hat die LRL vom Estatuto Municipal übernommen. Noch im Gemeindegesetz von 1877 war neben dem Ayuntamiento eine Junta vecinal vorgesehen, d.h. eine Art Senat ³⁾, der aber nur Kontrollfunktionen bei den Gemeindefinanzen aus-

1) ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 174.

2) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 383.

3) ABELLA, Régimen S. 179.

übte ¹⁾. Diese Juntas wurden vom Estatuto Municipal abgeschafft und statt dessen die Comisión permanente eingeführt, wobei gleichzeitig die Zahl der Concejales verringert wurde. Lag das Schwergewicht der Gemeindeverwaltung nach dem Gesetz von 1877 noch beim Ayuntamiento, wurde es mit dem Estatuto Municipal gleichermaßen auf Ayuntamiento und Comisión permanente aufgeteilt. Der Alcalde hingegen wurde nach den älteren Gemeindegesetzen, insbesondere dem von 1877, vorwiegend als reines Ausführungsorgan des Ayuntamiento angesehen ²⁾.

Mit der neuen Gemeindegesetzgebung gehen viele Aufgaben der Gemeindeverwaltung vom Ayuntamiento auf den Alcalde über, wodurch seine Stellung erheblich gestärkt wird, so daß er heute den ersten Platz unter den Gemeindeorganen einnimmt ³⁾. Im Zusammenhang mit dieser Neuverteilung der Aufgaben zwischen Einzel- und Kollegialorgan wurde die direkte oder indirekte Wahl des Alcalde abgeschafft und seine freie Ernennung durch die Regierung eingeführt; gleichzeitig blieb er - wie auch schon in den früheren Gemeindegesetzen - Ratsvorsitzender, Verwaltungschef und Regierungsdelegierter. Damit wird die Eigenschaft des Alcalde als Regierungsdelegierter verstärkt und hervorgehoben sowie die Möglichkeit geschaffen, die Vertretung der Regierung und der Gemeinde auf eine Person zu vereinigen, die sich "mit der Regierung indentifiziert" ⁴⁾.

Die Gemeinderechtsreform entspricht dem politischen Konzept des Movimiento vom Staat und seiner Verwaltung ⁵⁾. So werden die Grundelemente des spanischen Staates, Familie, Sindicato und Gemeinde, im Ayuntamiento vereinigt. Durch die Mitglied-

1) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 271.

2) MARTIN RETORTILLO, Cirilo, Régimen Local S. 37 f.; ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 181.

3) ABELLA, Régimen S. 167.

4) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 275.

5) RUIZ DEL CASTILLO, El Nuevo Estado Español II S. 313.

schaft im Ayuntamiento kann der Einzelne, als Vertreter der Familie oder des Sindicato bzw. der in der Gemeinde bestehenden Vereinigungen, das ihm verfassungsmäßig garantierte Recht, an den öffentlichen Ämtern teilzunehmen (Art. 10 Fuero de los Españoles), ausüben. Das Persönlichkeitswahlrecht wurde damit durch das System der organischen und korporativen Repräsentanz abgelöst.

Das heutige spanische Gemeinderecht kennt demnach drei Organe, den Alcalde, die Comisión permanente und den Ayuntamiento. In den kleinen Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern gibt es jedoch nur Alcalde und Ayuntamiento. Der Alcalde und die Comisión permanente sind geschäftsführende Organe, der Ayuntamiento ist beschlußfassendes Organ ¹⁾.

§ 13 Der Ayuntamiento (Gemeinderat)

Der Ayuntamiento ist nach Art. 29 Abs. 1 ROF das höchste Regierungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde; er hat den Rechtscharakter einer nicht rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft.

Der Ayuntamiento besteht gemäß Art. 73 IRL, Art. 29 Abs. 2 ROF aus dem Alcalde, den Concejales und dem Secretario (Gemeindesekretär).

I. Das Wahlsystem

Entsprechend den drei soziologischen Grundelementen Familie, Sindicato und Gemeinde werden gemäß Art. 85 f. IRL die Concejales gewählt. Ein Drittel wird von den gemeindeangehörigen Familienoberhäuptern, das zweite Drittel von den lokalen Sindicatos gewählt, das letzte Drittel wählen die aus den beiden erstgenannten Gruppen hervorgegangenen Concejales aus den Angehörigen wirtschaftlicher, kultureller und berufstän-

1) LOPEZ RODO, ZaöR 1954, 675 f.

discher Organisationen der Gemeinde bzw. - wenn solche am Orte nicht bestehen - aus der Mitte der angesehenen Bürger.

Gemäß Art. 74 LRL schwankt die Zahl der Concejales entsprechend der Einwohnerzahl der Gemeinde zwischen 3 (bis 500 Einwohner) und 24 (ab 500.000 Einwohner).

a) Die Wahl der Familienvertreter

1. Aktives Wahlrecht

Gemäß Art. 43 ROF i.V.m. Art. 82 Abs. 2 RP sind aktiv wahlberechtigt alle Familienoberhäupter, die allein und unabhängig wohnenden Nachbarn - auch wenn sie kein Hauspersonal beschäftigen (Einzelhaushaltungen) - sowie aufgrund der neuen Regelung in Art. 90 LRL ¹⁾ die verheirateten Frauen ²⁾.

Nach Art. 45 i.V.m. Art. 32 ROF, Art. 79 LRL dürfen nicht wählen,

wer durch rechtskräftigen Gerichtsentscheid zu Freiheitsstrafe oder -beschränkung verurteilt oder wem die Befugnis zur Ausübung öffentlicher Ämter aberkannt worden ist, sofern er nicht gemäß Art. 118 des Strafbuchgesetzes rehabilitiert worden ist,

wer als unmittelbarer oder mittelbarer Schuldner der Gemeinde-, Provinzial- oder Staatskasse rechtskräftig zur Zahlung verurteilt ist,

wer in Konkurs oder Vermögensverfall geraten ist, sofern er nicht gesetzliche Rechtfertigung erlangt und seine Verpflichtung erfüllt;

wer in ein staatliches Wohlfahrtsinstitut aufgenommen ist oder von der öffentlichen Fürsorge lebt,

die Familienoberhäupter, sei es Mann oder Frau, denen durch Entscheidung der zuständigen Stelle die elterliche Gewalt entzogen ist,

wer nicht in die Wählerliste aufgenommen ist ³⁾.

1) BOE vom 7. 12. 1968.

2) WEFERS, Grundlagen S. 66 ist ungenau, wenn er sagt, es "wählen alle Spanier beiderlei Geschlechts, die volljährig sind".

3) Damit sind etwa 20 % der spanischen Bevölkerung wahlberechtigt.

Es besteht Wahlpflicht. Entschuldigen können sich gemäß Art. 44 ROF nur Wahlberechtigte über 65 Jahren ¹⁾, Gebrechliche ²⁾, Angehörige des ordensgeistlichen und weltlichen Klerus, Richter der unteren Gerichte sowie Notare.

2. Passives Wahlrecht

Gewählt können alle Nachbarn werden, die in der Wählerliste als Familienoberhäupter eingetragen sind sowie die verheirateten Frauen (Art. 78 Abs. 2 LRL in der Fassung vom 5. 12. 1968 ³⁾, Art. 31 Abs. 2 Buchst. a ROF).

Auf keinen Fall kann gemäß Art. 31, 32, 33 ROF, Art. 78 Abs. 1, 79 LRL Concejal werden,

wer nicht aktiv wahlberechtigt ist,

wer des Lesens und Schreibens unkundig ist,

wer in der Gemeindeverwaltung oder den kommunalen Unternehmungen als Beamter oder Angestellter tätig ist,

wer innerhalb des Gemeindegebietes an Vertragsabschlüssen oder Lieferungen beteiligt ist, die zu Lasten öffentlicher Mittel gehen,

wer mit der Gemeinde oder gemeindeabhängigen Unternehmungen einen Rechtsstreit führt sowie die in diesem Rechtsstreit auftretenden Rechtsanwälte oder Bevollmächtigten,

wer Industrieller, Gesellschafter, Geschäftsführer, Direktor, Berater und Angestellter von Gesellschaften oder Betrieben ist, welche Gegenstände für die Gemeinde herstellen, liefern oder ähnliche Aufgaben erfüllen, ferner wer vergleichbare Posten in gemeindlichen Lizenzbetrieben innehat.

Nach Art. 83 LRL besteht eine Verpflichtung zur unentgeltlichen Übernahme des Amtes.

RUBIO CALZON kommt ausgehend von dem Zustand vor Erlaß der

1) Gemäß Art. 34 Ziff. 1 ROF ist der Nachweis der Altersgrenze durch Geburtsurkunde zu erbringen.

2) Gemäß Art. 34 Ziff. 2 ROF ist der Nachweis des Gebrechens durch ärztliches Attest zu führen.

3) BOE vom 7. 12. 1968.

LRL dabei allerdings zu dem Ergebnis, daß eine Verpflichtung der Familienoberhäupter zur Übernahme des Mandats entgegen dem Gesetzeswortlaut nicht besteht, da sie vor der Ernennung als Kandidat die Kandidatur selbst beantragen und für den Fall der Wahl die Annahme zusichern müssen. Tut ein Kandidat dies nicht, so wird er nicht aufgestellt und gewählt, so daß die passive Wahlpflicht als Ausschluß einer Niederlegung des Mandates anzusehen ist ¹⁾.

Gemäß Art. 80 LRL, Art. 34 ROF können das Amt nur ablehnen Männer über 65 Jahre, Körperbehinderte, Personen weiblichen Geschlechts, Beamte der Richter- und Staatsanwaltschaftslaufbahn, aktive Militärs und Angehörige des ordensgeistlichen und weltlichen Klerus.

3. Das Wahlverfahren

Gemäß Art. 87 LRL beträgt die Amtsdauer der Concejales 6 Jahre. Der Ayuntamiento wird nach dem "rollierenden System" hälftig alle 3 Jahre erneuert (Art. 77 LRL) ²⁾. Mit dieser Regelung soll eine größere Kontinuität der Arbeit des Ayuntamiento gewährleistet werden.

Es wird jeweils die Hälfte jeder der drei Gruppen der Concejales gewählt. Wenn das Drittel nicht durch zwei teilbar ist, wird der verbleibende Sitz bei der ersten Erneuerung nicht neu gewählt, bei der zweiten Erneuerung neu besetzt usw. Bei Ayuntamientos mit nur 3 Mitgliedern wird zunächst nur das Familienoberhaupt, nach weiteren 3 Jahren werden dann die restlichen beiden Concejales neu gewählt.

Nach Art. 88 LRL, Art. 39 Abs. 1 ROF schreibt der Innenminister die Neuwahlen auf Beschluß des Ministerrates durch De-

1) RUBIO CALZON, REVL 1949, 377 ff.

2) So im deutschen Recht auch in Baden-Württemberg, vgl. WOLFF LB II § 86 VII e 2.

kret aus. Die Wahl hat im November des entsprechenden Jahres stattzufinden. Dabei müssen mindestens 30 Tage zwischen Ausschreibung und Wahltag liegen (Art. 39 Abs. 2 ROF). 8 Tage bevor sich die Kandidaten vor einem Gemeindewahlausschuß zwecks Feststellung ihrer passiven Wahlberechtigung vorstellen, stellt der Ayuntamiento gemäß Art. 40 Abs. 1 ROF fest, wieviel Sitze freigeworden sind; außerdem werden die Sitze neu besetzt, die durch Tod in der Zeit zwischen der letzten Versammlung und der Vorstellung der Kandidaten freigeworden sind (Art. 40 Abs. 2 ROF). Der Gobernador civil hebt gemäß Art. 41 ROF alle gegen Art. 40 ROF verstoßenden Beschlüsse auf, worauf der Alcalde eine erneute Sitzung einzuberufen hat.

Ebenso schreibt gemäß Art. 89 IRL der Innenminister Nachwahlen aus, wenn aus irgendeinem Grund ein Drittel der Sitze freigeworden ist. Nachwahlen finden jedoch nicht statt, wenn spätestens ein Jahr nach Eintritt der erforderlichen Vakanz Neuwahlen fällig sind. Die durch Nachwahlen ermittelten Concejales üben ihren Posten für die Dauer der Restamtszeit der Mitglieder aus, die sie ersetzen.

Gemäß Art. 42 ROF geschieht die Wahl der drei Gruppen von Concejales jeweils an drei aufeinanderfolgenden Sonntagen.

Die Vertreter der Familienoberhäupter werden nach Art. 90 IRL durch gleiche, direkte und geheime Wahl ermittelt ¹⁾.

1) Auch die Cortes-Abgeordneten werden in gleicher, direkter und geheimer Wahl ermittelt. Gewählt werden zwei Familienrepräsentanten für jede Provinz. Im eigentlichen Wahlverfahren kann jeder Wähler zwei Namen der Kandidatenliste bestimmen. Gewählt sind die beiden Kandidaten jeder Provinz, die die meisten gültigen Stimmen auf sich vereinigen. Bei Stimmengleichheit entscheidet die größere Kinderzahl und bei erneutem Gleichstand das höhere Alter.

b) Die Wahl des Drittels der Einheitsgewerkschaft (Sindicato)

Als Vertreter des Sindicato, in dem Arbeiter, Angestellte und Unternehmer vereinigt sind ¹⁾, können diejenigen seiner Mitglieder in den Ayuntamiento gewählt werden, die 23 Jahre alt sind, lesen und schreiben können und in der Gemeinde wohnen. Nach Art. 78 Abs. 3 LRL, Art. 31 Abs. 2 Buchst. b ROF müssen die Syndikatsvertreter Mitglieder der örtlichen Syndikatsorganisationen sein. Sie müssen Nachbarrechte haben, brauchen aber nicht Familienoberhäupter zu sein.

Die Wahl geschieht gewerkschaftsintern, wobei die Zahl der Kandidaten auf die einzelnen Gewerkschaftszweige nach ihrer Bedeutung und Mitgliederzahl verteilt wird. Nach Art. 91 Abs. 1 LRL, Art. 43 Ziff. 2 ROF wählen die Mitglieder der Verwaltungsausschüsse (vocales) der einzelnen Sindicatos in der Gemeinde ²⁾ Wahlmänner (compromisarios). Diese wiederum wählen das Syndikats-Drittel der Concejales. Gemäß Art. 91 Abs. 2 LRL entspricht die Zahl der compromisarios der zehnfachen Zahl des zu wählenden Drittels der Concejales. Wenn die Zahl der vocales die Zahl der compromisarios nicht übersteigt, wird jeder der vocales als compromisario betrachtet, so daß deren Wahl entfällt.

c) Die Wahl des Drittels als Repräsentanten der lokalen Vereinigungen

Die Familien- und Syndikatsvertreter im Ayuntamiento, also die ersten beiden Gruppen, wählen nach Art. 86 LRL gemeinsam das letzte Drittel der Concejales.

Gewählt werden gemäß Art. 92 LRL, Art. 43 Ziff. 3 ROF Angehörige der örtlichen gemeinnützigen wirtschaftlichen, kulturel-

1) Einzelheiten zum Sindicato siehe WEFERS, Grundlagen S. 67 ff. und insbesondere BOQUERAOLIVER, RAP 1967, 46 ff.

2) Die Ausschlußgründe für das aktive Wahlrecht der vocales entsprechen denen des aktiven Wahlrechts bei der Wahl der Familienoberhäupter, vgl. oben S. 61.

len und beruflichen Vereinigungen, die nicht zur Syndikatsorganisation gehören. Auf Anregung dieser Vereinigungen - jedoch ohne Bindung daran - stellt der Gobernador civil eine Liste auf, in der er den ersten beiden Gruppen der Concejales Kandidaten vorschlägt. Diese Liste muß mindestens die dreifache Zahl der zu wählenden Concejales enthalten. Vertreter der Vereinigungen können gemäß Art. 78 Abs. 4 IRL, Art. 31 Abs. 2 Buchst. c ROF nur deren Mitglieder sein. Falls derartige Kandidaten nicht oder nicht ausreichend vorhanden sind, bestimmt der Gobernador civil gemäß Art. 86 Ziff. 3 IRL diese aus den Reihen der lokalen Persönlichkeiten.

Auch die Kandidaten der lokalen Vereinigungen müssen 23 Jahre alt, des Lesens und Schreibens kundig sein sowie die Nachbarrechte besitzen.

Eine Besonderheit bei der Wahl des letzten Drittels besteht für die Städte Barcelona und Madrid. Dort wird das letzte Drittel nicht von den ersten beiden Dritteln der Concejales, sondern von den Vereinigungen selbst gewählt ¹⁾.

d) Rechtsmittel bei der Wahl

Die Wahl kann durch eine Verwaltungsklage angefochten werden.

Gemäß Art. 119 Abs. 1 LJCA kann Verwaltungsklage zum Zweck der Bekämpfung der Wahl und der nachfolgenden Proklamation der Concejales erhoben werden. Dies muß innerhalb von fünf Tagen, beginnend mit dem auf die Proklamation der betreffenden Gruppe von Concejales folgenden Tag, geschehen.

1) Nach Art. 13 Abs. 3 LEB und Art. 19 Abs. 1 LEM wird das letzte Drittel je zur Hälfte von den Fakultäten (Madrid: Universitäten), höheren Schulen, anerkannten Berufsverbänden - soweit deren Mitglieder Akademiker oder Abiturienten sind -, Handels-, Industrie-, Hausbesitzer- und Grundbesitzerkammern und zur anderen Hälfte von den sonstigen Vereinigungen gewählt.

Nach Art. 119 Abs. 2 LJCA muß die Klage sich auf einen groben Verfahrensverstoß, der das Wahlergebnis beeinflussen könnte ¹⁾, oder darauf gründen, daß der proklamierte Concejal nicht über die Voraussetzungen oder Fähigkeiten verfügt, die gemäß Art. 78, 79 LRL, Art. 31 bis 33 ROF vorgeschrieben sind ²⁾.

Die Klage muß gemäß Art. 119 Abs. 3 LJCA innerhalb von 30 Tagen entschieden sein, nachdem vorher der Vertreter des öffentlichen Interesses (Abogado del Estado) gehört worden ist. Gegen das Urteil gibt es kein Rechtsmittel (Art. 119 Abs. 4 LJCA).

Aktiv legitimiert sind die nicht gewählten Kandidaten sowie die Wähler ³⁾, passiv legitimiert alle Begünstigten (vgl. Art. 28 LJCA) ⁴⁾.

e) Kritik des Wahlsystems

Das geltende spanische Wahlrecht ist besonders von BOQUERA OLIVER und LOPEZ RODO angegriffen worden.

BOQUERA OLIVER ist der Ansicht, daß die Demokratie in der Gemeinde ein allgemeines "inorganisches" (individuelles) Wahlrecht in den Gemeinden verlange ⁵⁾. Ein direktes allgemeines Wahlrecht für die Gemeinden würde der falangistischen Doktrin entsprechen, wie sie José Antonio PRIMO DE RIVERA gemeint habe ⁶⁾. Dagegen genüge das jetzt geltende Wahlrecht nicht einmal dem Gesetz, da die Gemeinde selbst gar nicht im Ayuntamiento vertreten sein könne. Die Wahl des dritten Drittels bedeute nicht

1) Urteil VerwG Barcelona vom 23. 12. 1963.

2) Siehe oben S. 62.

3) Urteil VerwG Madrid vom 16. 12. 1963.

4) GONZALEZ PEREZ, REVL 1957, 805.

5) BOQUERA OLIVER, Probl. Pol. 1965, 84.

6) BOQUERA OLIVER, Probl. Pol. 1965, 86.

eine Vertretung der Gemeinde selbst im Ayuntamiento, sondern nur eine Verstärkung der Vertreter der Familienoberhäupter und der Sindicatos ¹⁾. Deshalb sei es dringend erforderlich, ein neues Wahlsystem einzuführen ²⁾.

Auch LOPEZ RODO setzt sich kritisch mit dem geltenden Kommunalrecht auseinander, betont in diesem Zusammenhang aber gleichzeitig, daß das gegenwärtige System "nicht als unabänderlich angesehen werden darf" ³⁾.

II. Verlust des Mandats

Ähnlich den Hinderungsgründen, die der Übernahme des Gemeinderatsmandates entgegenstehen, sind die Gründe, die zu seinem Verlust führen.

Nach Art. 80 IRL, Art. 34 ROF können die bereits gewählten Concejales ihr Amt wieder zur Verfügung stellen, wenn nach Amtsantritt die Entschuldigungsgründe auftreten, aufgrund deren sie die Übernahme des Amtes hätten ablehnen können ⁴⁾. Ebenso führen nachträglich auftretende Gründe, welche der Proklamation zum Concejal entgegengestanden hätten ⁵⁾, zum Amtsverlust.

-
- 1) BOQUERA OLIVER, Probl. Pol. 1965, 88. Demgegenüber hält GARRIDO FALLA, REVL 1967, 485 f. und 496 f. auch die Wahl des dritten Drittels für demokratisch, wenn er auch das Wahlsystem dieses Drittels für verbesserungsbedürftig erachtet.
 - 2) BOQUERA OLIVER, Probl. Pol. 1965, 90. JORDANA DE POZAS, Jorge, Probl. Pol. 1965, 246 lehnt die Ansicht BOQUERAs und das von ihm vorgeschlagene allgemeine und freie Wahlrecht ab.
 - 3) LOPEZ RODO, ZaöR 1954, 676.
Im Zusammenhang mit einem Syndikatgesetz wird derzeit erwogen, ob in Zukunft nicht wenigstens die Hälfte der Syndikatsmitglieder der Gemeindevertretungen aus freien Wahlen hervorgehen oder als frei gewählte Gremien delegiert werden sollen.
 - 4) Siehe oben S. 63.
 - 5) Siehe oben S. 62.

Weiterhin geht die Ratsmitgliedschaft verloren,

wenn sich die Ortszugehörigkeit oder die Staatsangehörigkeit ändert (Art. 36 Abs. 1 Ziff. 1 ROF),

wenn das Mitglied ohne ausreichende Entschuldigung sechsmal hintereinander oder zehnmal innerhalb von 12 Monaten bei der Sitzung gefehlt hat (Art. 36 Abs. 1 Ziff. 2 ROF, Art. 81 Ziff. 1 LRL),

wenn der Ayuntamiento einen Blutsverwandten bis zum 4. Grade oder einen Verschwägerten bis zum 2. Grade des Concejal als Gemeindeangestellten mit Gehalt oder sonstiger Vergütung ernennt, außer wenn die Ernennung aufgrund einer Ausschreibung erfolgt ist (Art. 36 Abs. 1 Ziff. 3 ROF, Art. 81 Ziff. 2 LRL),

wenn der Concejal der repräsentativen Eigenschaft verlustig geht, die Grundlage für die Wahl war (Art. 36 Abs. 1 Ziff. 4 ROF).

Nach Art. 82 Abs. 1 LRL, Art. 36 Abs. 2 ROF kann in den vor genannten Fällen der Betreffende sein Amt nicht antreten bzw. hat bei später auftretenden Gründen das Amt niederzulegen. Jeder ist verpflichtet, die ihn betreffenden Hinderungsgründe anzugeben, sobald er von ihnen Kenntnis erlangt hat; jeder Concejal muß dies binnen 8 Tagen, jeder Nachbar kann dies mitteilen (Art. 82 Abs. 2 LRL, Art. 35 Abs. 2 ROF). Streitfragen über das Vorliegen der Hinderungs- oder Entschuldigungsgründe entscheidet der Gobernador civil, dessen Entschlie ßung mit der Beschwerde zum Innenminister anfechtbar ist (Art. 82 Abs. 3, 382 LRL, Art. 36 Abs. 3 ROF).

III. Die Einberufung des Ayuntamiento

Der Ayuntamiento wird vom Alcalde einberufen. Der Ayuntamiento ist nur dann beschlußfähig, wenn er rechtzeitig zu der Sitzung einberufen worden ist unter Festlegung von Ort, Tag und Stunde sowie Bekanntmachung der Tagesordnung; außerdem muß der gesetzlich bestimmte Personenkreis anwesend sein ¹⁾.

1) MARQUES CARBO, Derecho Local II 2 S. 335.

Regelmäßig finden die Gemeinderatssitzungen im Rathaus statt; nur in Fällen höherer Gewalt - was ausdrücklich in das Sitzungsprotokoll aufzunehmen ist - kann gemäß Art. 187 ROF ein anderer geeigneter Ort gewählt werden.

Bereits in der konstituierenden Sitzung - in der u.a. die ausscheidenden Concejales ehrenvoll verabschiedet und die neuen Mitglieder vereidigt werden - beschließt der Ayuntamiento gemäß Art. 293 Abs. 1 LRL i.V.m. Art. 88 Abs. 1 ROF, an welchen Tagen und zu welcher Zeit die ordentlichen Sitzungen des Ayuntamiento und der Comisión permanente stattfinden haben. Die ordentlichen Sitzungen beruft deshalb der Alcalde ohne gesonderte Ladung ¹⁾ mindestens 24 Stunden vorher unter Bekanntgabe einer zuvor vom Secretario ausgearbeiteten und vom Alcalde überarbeiteten Tagesordnung ein (Art. 141 RF, Art. 293 Abs. 2 LRL).

Außerordentliche Sitzungen kann der Alcalde gemäß Art. 294 Abs. 1 Ziff. 1 LRL aus eigener Initiative einberufen; er muß es, wenn ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Ayuntamiento es beantragt (Art. 294 Abs. 1 Ziff. 2 und Abs. 2 LRL), die Comisión permanente es beschließt oder eine spezialgesetzliche Bestimmung dies verlangt (Art. 193 Abs. 1 ROF). Auf die schriftlichen und mit einer Begründung versehenen Anträge aus dem Ayuntamiento (Art. 193 Abs. 2 ROF) hat der Alcalde binnen 4 Tagen ab Antragstellung zur Sitzung zu laden (Art. 294 Abs. 2 LRL), wobei die Einberufung - ausgenommen in Eilfällen - mindestens zwei Tage vor dem Sitzungstermin zu geschehen hat, versehen mit einer Begründung sowie der Bekanntgabe des Gegenstandes der Beratung und Beschlußfassung (Art. 294 Abs. 3 LRL). Weigert sich der Alcalde, eine außerordentliche Sitzung einzuberufen, so können die Concejales, welche den Einberufungsantrag gestellt haben, Beschwerde beim Gobernador civil erheben, der dann den Alcalde - nachdem er

1) MARQUES CARBO, Derecho Local II 2 S. 343.

zuvor dessen Rechtfertigungsgründe gehört hat - anweisen kann, binnen vier Tagen den Ayuntamiento einzuberufen (Art. 193 Abs. 2 ROF).

Gemäß Art. 298 Abs. 1 LRL ist der Ayuntamiento beschlußfähig, wenn die einfache Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl zusammentritt, wobei die Anwesenheit des Alcalde und des Secretario oder ihrer gesetzlichen Vertreter zwingend erforderlich ist (Art. 299 LRL, Art. 198 ROF). Erscheinen zu wenig Concejales, kann der Alcalde 48 Stunden später eine neue Sitzung einberufen (Art. 194 Abs. 1 ROF); in dieser Sitzung genügt zur Beschlußfassung die Anwesenheit einer beliebigen Mitgliederzahl, sofern nicht eine qualifizierte Mehrheit für bestimmte Beschlüsse ausdrücklich gesetzlich vorgeschrieben ist (Art. 298 Abs. 2 und 3 LRL), mindestens ist jedoch die Anwesenheit des Alcalde, des Secretario und eines Concejal erforderlich (Art. 194 Abs. 2 ROF) ¹⁾. Bleiben auch in dieser zweiten einberufenen Sitzung alle Concejales fern, kann der Verhandlungspunkt nur auf der nächsten ordentlichen oder außerordentlichen Sitzung behandelt werden.

Der Alcalde hat nach Art. 300 LRL dafür Sorge zu tragen, daß jederzeit eine ausreichende Mehrheit von Concejales zu den Sitzungen einberufen werden kann. Concejales, die aus zulässigen Gründen (z.B. Erkrankung) nicht an einer Sitzung teilnehmen können, haben sich rechtzeitig beim Alcalde zu entschuldigen; unentschuldigtes Fehlen kann der Alcalde mit - allerdings geringen - Geldbußen belegen. Concejales, die sich länger als acht Tage aus dem Gemeindegebiet entfernen wollen, bedürfen der Erlaubnis des Alcalde, der hierüber nach freiem Ermessen entscheidet, die Genehmigung aber versagen muß,

1) Niemals genügt die alleinige Anwesenheit des Alcalde - der Ratsmitglied ist (siehe unten S. 79); siehe auch Urteil des T.S. vom 4. 1. 1913, das auch heute noch Bedeutung hat; vgl. MARQUES CARBO, Derecho Local II 2 S. 321 und 379.

wenn bereits ein Viertel der Concejales beurlaubt ist; bei Abwesenheit bis zu acht Tagen ist lediglich eine Mitteilung an den Alcalde erforderlich.

Gemäß Art. 296 IRL sind sowohl die ordentlichen als auch die außerordentlichen Sitzungen öffentlich, es sei denn, der Alcalde schließt aus Gründen der öffentlichen Ordnung, des Ansehens des Ayuntamiento oder eines seiner Mitglieder die Öffentlichkeit aus. Nach Art. 190 ROF muß jede Sitzung an demselben Tage beendet werden, an dem sie begonnen hat, daher darf sie nicht am nächsten Tage fortgesetzt werden; gegebenenfalls muß zur Erledigung der noch ausstehenden Punkte eine außerordentliche Sitzung einberufen werden ¹⁾.

IV. Der Ablauf der Gemeinderatssitzungen

Der Alcalde ist der Vorsitzende des Ayuntamiento und eröffnet, leitet und schließt die Sitzung. Er hat den reibungslosen und korrekten Ablauf der Sitzung zu überwachen. Bei Verstößen gegen die Geschäftsordnung, Verunglimpfung des Ansehens der Gemeindeorgane oder sonstiger öffentlicher Institutionen sowie bei Beleidigungen hat er gemäß Art. 206 ROF zur Ordnung zu rufen; er kann einem bereits zweimal zurechtgewiesenen Concejal das Wort entziehen, es ihm jedoch zum Zwecke der Rechtfertigung oder Entschuldigung wieder erteilen. Zu Beginn einer jeden Sitzung verliest der Secretario das Protokoll der letzten Sitzung. Das Protokoll gilt gemäß Art. 237 Abs. 1 ROF als genehmigt, sofern niemand Einspruch erhebt; streitige Punkte sind zu klären (Art. 237 Abs. 2 ROF). Die genehmigte Niederschrift wird später auf Anweisung des Secretario in ein Protokollbuch übertragen, das als öffentliche Urkunde Beweis für sämtliche Sitzungsvorgänge liefert (Art. 305 Abs. 1 und 2 IRL, Art. 233 ROF).

1) ALVAREZ-GENDIN, Derecho Administrativo S. 229 f.

Der Verhandlungsstoff ist in den ordentlichen Sitzungen auf die Tagesordnungspunkte, in den außerordentlichen Sitzungen auf den Inhalt des Einberufungsschreibens begrenzt; andere Fragenkomplexe können nur aufgrund eines besonderen Mehrheitsbeschlusses, der die Dringlichkeit der Angelegenheit feststellt, verhandelt werden (Art. 297 IRL, Art. 222 ROF).

Die Concejales sind gemäß Art. 192 ROF von der Einberufung der Sitzung an berechtigt, sämtliche Aktenvorgänge und Urkunden einzusehen, soweit sie unmittelbar den Gegenstand der Beratungen betreffen. Lediglich mittelbar mit der Sitzungsmaterie im Zusammenhang stehende Unterlagen können nur aufgrund eines an den Alcalde gerichteten Antrages eingesehen werden, wobei dem Alcalde allerdings die Herausgabe von Dokumenten aus dem Rathaus nicht gestattet ist.

In der Gemeinderatssitzung werden zunächst die von den verschiedenen Gemeinderatsausschüssen (Art. 90 bis 94 ROF) ausgearbeiteten Berichte und Gutachten durch den Secretario vorgelesen. Daraufhin eröffnet und leitet der Alcalde die Diskussion. Er kann sie beenden, sobald je zwei Concejales für und gegen einen bestimmten Verhandlungspunkt gesprochen haben (Art. 203 Abs. 1 ROF).

Der Alcalde muß abstimmen lassen, sobald er ein Thema für hinreichend erörtert hält. Regelmäßig ist für die Beschlußfassung die einfache Mehrheit der anwesenden Concejales erforderlich. Nach Art. 303 IRL ist jedoch bei Beschlüssen von besonderer Bedeutung und Tragweite - beispielsweise gemeindliche Gebietsänderungen, Namensänderungen einer Gemeinde, Bildung und Auflösung von Gemeindeverbänden, Veräußerung von Gemeindevermögen usw. - eine qualifizierte Mehrheit (2/3 der Anwesenden, mindestens absolute Mehrheit) erforderlich.

Ist einfache Mehrheit nötig und ergibt die erste Abstimmung Stimmengleichheit, so muß die Abstimmung in der nächsten bzw. bei Eilbedürftigkeit in derselben Sitzung wiederholt wer-

den; bei erneuter Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Alcalde, der somit dann zwei Stimmen hat (Art. 302, 116 Buchst. a LRL). Bei Abstimmungen, die eine qualifizierte Mehrheit verlangen, kann der Alcalde eine noch fehlende Stimme jedoch nicht ersetzen ¹⁾.

Nach Art. 227 ROF dürfen die Concejales ebenso wie der Alcalde über Fragen nicht beraten und beschließen, sondern haben den Sitzungsraum zu verlassen, wenn sie ein unmittelbares Interesse an dem Verhandlungsgegenstand haben. Dieses liegt vor, wenn die Angelegenheit den Concejal bzw. den Alcalde selbst, ihre Verwandten bis zum dritten Grade oder Personen betrifft, deren Rechte sie als Beauftragte oder Vertreter wahrnehmen.

V. Die Aufgaben des Ayuntamiento

Nach Art. 5 LRL ist der Ayuntamiento eine Körperschaft zur Verwaltung der seinem Gebiet eigentümlichen öffentlichen Interessen. Die Zwecke, die er erfüllen muß, sind wirtschaftlich-administrativ, unbeschadet ihres repräsentativen Charakters; er soll die Einheit des Gemeindelebens verwirklichen und gleichzeitig durch seine Mitarbeit die staatlichen Aufgaben zu erfüllen helfen.

Dem Ayuntamiento sind im Verhältnis zu den übrigen Gemeindeorganen angelegeneheiten von größerer Bedeutung und Tragweite sowohl auf wirtschaftlichem Gebiet, als auch auf dem Verwaltungs- und Rechtsetzungssektor vorbehalten ²⁾. Die Aufgaben des Ayuntamiento sind in Art. 121 LRL im einzelnen aufgezählt. Zu deren wichtigsten gehören die Schaffung oder Auflösung von Zweckverbänden und anderen gemeindlichen Einrichtungen, Änderungen der Gemeindeorganisation, des -namens,

1) MARQUES CARBO, Derecho Local II 1 S. 386.

2) MARTIN RETORTILLO, Cirilo, Régimen Local S. 72.

-wappens, -gebietes, die Aufteilung des Gemeindegebietes, der Erwerb von Sachen und Rechten und ihre Verwendung, die Einrichtung von Gemeindebetrieben, das Haushaltswesen, die Rechtsetzung sowie die Beratung der Regierung in Gemeindefragen. Die Aufzählung der Aufgaben in Art. 121 IRL ist abschließend, da sämtliche nicht ausdrücklich dem Ayuntamiento übertragenen Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich des Alcalde fallen (Art. 116 Buchst. i IRL). Jedoch werden dem Ayuntamiento einige Aufgaben noch durch die zu dem Gemeindegesetz erlassenen Verordnungen zugewiesen ¹⁾. Soweit nach Art. 121 IRL der Comisión permanente Aufgaben zugewiesen sind, kann der Ayuntamiento diese wahrnehmen, solange die Comisión permanente noch nicht in dieser Angelegenheit tätig geworden ist, da die Comisión permanente Teil des Ayuntamiento ist ²⁾ und nur wegen der größeren Beweglichkeit dessen Aufgaben wahrnimmt ³⁾. Das darf jedoch nicht soweit führen, daß der Ayuntamiento (oder die Comisión permanente) sich in die Aufgaben des Alcalde einmischt, da sie nicht in über- oder untergeordnetem Verhältnis zueinander stehen, sondern Ayuntamiento und Alcalde ihrem Wesen nach unterschiedliche Organe sind; denn die Aufgaben des Alcalde können niemals mit den beratenden Aufgaben des Ayuntamiento und der Comisión permanente ausgetauscht werden, wohl aber die der beiden körperchaftlichen Organe, die fast identisch sind ⁴⁾.

VI. Vollziehung der Gemeinderatsbeschlüsse und Rechtsmittel

Die Beschlüsse des Ayuntamiento müssen, um Wirksamkeit zu erlangen, vom Alcalde veröffentlicht werden. In Provinzhauptstädten und Städten mit über 50.000 Einwohnern dient hierzu

1) Siehe oben S. 23.

2) Vgl. unten S. 96 f.

3) Urteile T.S. vom 3. 12. 1931 und 17. 10. 1939; MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 539; ABELLA, Régimen S. 323.

4) ABELLA, Régimen S. 323; a.A. MARQUES CARBO, Derecho Local II 1 S. 325.

ein eigenes Amtsblatt (Boletín de información municipal); in den übrigen Gemeinden werden die Beschlüsse in ortsüblicher Weise bekanntgegeben (Art. 242 Abs. 1 und 3 ROF). Darüber hinaus sind gemäß Art. 241 ROF Auszüge der gefaßten Beschlüsse an der gemeindlichen Mitteilungstafel anzuschlagen.

Es sind drei Arten von Gemeinderatsbeschlüssen zu unterscheiden: Beschlüsse, die nicht mehr verwaltungsmäßig, sondern nur noch gerichtlich angegriffen werden können; vorläufig vollstreckbare Beschlüsse, die in einem Verwaltungsvorverfahren angefochten werden können; Beschlüsse, bei denen Einspruch oder Klage nur für und gegen den Einspruchsführer bzw. Kläger wirkt, während für die anderen Rechtskraft eintritt ¹⁾.

Im spanischen Kommunalrecht gilt regelmäßig das Prinzip der unmittelbaren Vollstreckbarkeit der Beschlüsse (Art. 361 LRL); sie sind vorläufig vollstreckbar, ohne daß eingelegte Rechtsmittel Suspensiveffekt hätten.

Diese Regel wird jedoch vielfach durchbrochen. So kann beispielsweise der Ayuntamiento Ordenanzas (Satzungen) und Reglamentos (Anordnungen) erlassen, die den allgemeinen Gesetzen unterliegen (Art. 108 LRL). Diese Satzungen und Anordnungen müssen 15 Tage lang ausgelegt werden. In dieser Zeit können Einwendungen von jedem Bürger vorgebracht werden, über die anschließend entschieden wird. Liegen keine Einwendungen vor oder werden die Einwendungen vom Ayuntamiento verworfen, so legt dieser die Entwürfe dem Gobernador civil vor. Wenn der Gobernador civil nicht innerhalb von 30 Tagen feststellt, daß die Entwürfe gegen gesetzliche Bestimmungen verstoßen, werden die Satzungen und Anordnungen mit Ablauf dieser 30 Tage wirksam (Art. 109, 110 LRL). Ähnlich bedürfen andere Beschlüsse der Genehmigung durch den Ministerrat (z.B. Änderungen des Gemeindegebietes oder Namens), des Innenmini-

1) Urteil T.S. vom 11. 2. 1930.

sters (Entscheidungen über Grenzstreitigkeiten mit Nachbargemeinden) oder der "Comisión Provincial de Servicios Técnicos" (technische Pläne usw.) ¹⁾.

Für die vom Ayuntamiento gefaßten Beschlüsse gilt die Vermutung der Gesetzmäßigkeit. Gemäß Art. 362 Abs. 1 IRL hat der Alcalde die Vollziehung der Beschlüsse jedoch auszusetzen, wenn der Ayuntamiento zur Beschlußfassung nicht zuständig war, wenn der Beschluß einen Straftatbestand erfüllt, wenn der Beschluß gegen die öffentliche Ordnung verstößt, oder wenn eine "manifeste Gesetzesverletzung" vorliegt ²⁾. Vor allem eine angebliche "Verletzung der öffentlichen Ordnung" kann dem Alcalde eine Handhabe bieten, ihm unliebsame Beschlüsse auszusetzen ³⁾.

Vor Aussetzung der Beschlüsse, für welche nach Art. 328 ROF eine Frist von drei Tagen vorgesehen ist, ist der Alcalde (der nicht Jurist zu sein braucht) verpflichtet, eine rechtsgutachtliche Stellungnahme des Secretario einzuholen (Art. 329 ROF). In den Fällen eines Verstoßes gegen die Zuständigkeit, einen Straftatbestand oder die öffentliche Ordnung entscheidet der Gobernador civil, bei Vorliegen einer "manifesten Gesetzesverletzung" das Verwaltungsgericht. Der Alcalde

1) Siehe oben S. 42 ff.

2) Eine "manifeste Gesetzesverletzung" ist gegeben bei jedem Legalitätsbruch, der entweder absichtlich oder aus unentschuldbarer Unwissenheit, aus offensichtlichem Irrtum oder offenkundiger Unrechtmäßigkeit begangen wird, also ein irgendwie geartetes schuldhaftes Handeln einschließt (MARQUES CARBO, Derecho Local II 2 S. 1287; ebenso BOQUERA OLIVER, RAP 1961, 216 ff.; a.A. GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1161, der in jedem Fall einer Gesetzesverletzung die Aussetzung für erforderlich hält). Als "Gesetzesverletzung" kommen nicht nur Gesetze im formellen Sinn in Betracht, sondern auch im Rang unter dem Gesetz stehende materielle Rechtsnormen (Urteile T.S. vom 14. 6. 1963 und 17. 11. 1966; MARQUES CARBO, Derecho Local II 2 S. 980); ähnlich Urteil T.S. vom 6. 2. 1964.

3) MARQUES CARBO, Derecho Local II 2 S. 979.

hat dazu nach Aussetzung der Vollziehung binnen zwei Tagen dem Gobernador civil bzw. binnen drei Tagen dem Verwaltungsgericht die Akten vorzulegen ¹⁾.

§ 14 Der Bürgermeister (Alcalde)

Dominierende Persönlichkeit des spanischen Gemeinderechts ist der Alcalde. In ihm als Führer der Gemeinde personifiziert sich das den spanischen Staat beherrschende Prinzip des Caudillismo (Führerprinzip) ²⁾. Die Ley de Bases und damit die LRL wendet sich von der demokratisch-autonomen Verwaltungsorganisation des Estatuto und des Gemeindegesetzes von 1935 ab, um zum straffen Zentralismus zurückzukehren ³⁾. Der Alcalde ist die zentrale Autorität, gegenüber der der Ayuntamiento auf eine mehr und mehr beratende Funktion degradiert wird ⁴⁾. Der Alcalde wird nicht vom Ayuntamiento oder von der Bürgerschaft gewählt, sondern hierarchisch ernannt. Damit hat die Regierung die Beseitigung des "ewigen Zankapfels", wer den Alcalde beruft, gegen das von CALVO SOTELO geforderte klare Bekenntnis zur Autonomie vorgenommen ⁵⁾. Dementsprechend wird immer wieder postuliert, die Vertretung der Regierung, wie sie im Alcalde zutage tritt, müsse sich auf das Vertrauen der Regierung in die Persönlichkeit des Alcalde gründen, was nur bei einer Ernennung, nicht aber im Falle einer Wahl desselben gewährleistet sei ⁶⁾.

1) Art. 363 LRL, Art. 330 ROF; Art. 118 LJCA. Erfolgt die Mitteilung an das Verwaltungsgericht nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist, so hebt das Verwaltungsgericht die Aussetzung auf, ohne die Gesetzesverletzung zu überprüfen (Urteil T.S. vom 7. 5. 1962).

2) RUIZ DEL CASTILLO, REVL 1943, 46.

3) BERMEJO GIRONES, Derecho S. 182; SCHERMEYER, Diss. S. 20, 190.

4) RUIZ DEL CASTILLO, REVL 1943, 34 und 46.

5) CALVO SOTELO, Vorspruch zum Estatuto Municipal, zitiert nach MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 292.

6) BERMEJO GIRONES, Derecho S. 182; RUIZ DEL CASTILLO, REVL 1943, 46; CARRO MARTINEZ, Probl. Pol. 1962, 327 f.

I. Ernennung, Voraussetzung und Dauer des Amtes

Nach Art. 62 LRL wird der Alcalde in allen Provinzhauptstädten des Landes sowie in den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern direkt vom Innenminister, in den übrigen Gemeinden vom Gobernador civil nach vorheriger Information des Innenministers ernannt ¹⁾. Die Ernennung kann - muß aber nicht - auf einen Concejal fallen ²⁾. Sofern ein öffentlicher Beamter ernannt wird, übt dieser gemäß Art. 8 Abs. 3 ROF das Amt im dienstlichen Auftrag aus.

Nach Art. 60 LRL muß der Alcalde Spanier sein, das 25. Lebensjahr vollendet haben und arraigo sowie "Geeignetheit" besitzen. "Arraigo" (Ortsverbundenheit) bedeutet nicht, daß der Betroffene Einwohner ist, sondern vielmehr, daß er gewisse soziologische Beziehungen wie Besitztum, Wohnsitz oder zeitweiliger Aufenthalt im Gemeindegebiet, frühere Einwohnerschaft u.ä. besitzt ³⁾. Die Geeignetheit im Sinne einer Linientreue für das Franco - Regime wird dadurch gewährleistet, daß der Alcalde einer ständigen Übung entsprechend Mitglied des Movimiento Nacional (Nationale Bewegung) sein muß ⁴⁾.

Es bestehen gemäß Art. 63 LRL i.V.m. Art. 9 ROF für den Alcalde dieselben negativen Amtsvoraussetzungen, wie sie für die Concejales gelten ⁵⁾. Ebenso wie diese ist der Alcalde verpflichtet, Ausschluß- oder Unvereinbarkeitsgründe für die Übernahme des Amtes zu offenbaren, über deren Vorliegen dann

-
- 1) LOPEZ RODO, ZaöR 1954, 676; BARROS MARTINEZ, Derecho Local S. 50. Die Alcaldes von Madrid und Barcelona werden auf Vorschlag des Innenministers unmittelbar vom Staatschef ernannt (Art. 7 Abs. 1 LEM, Art. 6 Abs. 1 LEB).
 - 2) SEGURA, Los Alcaldes S. 14. Auch wenn der Alcalde vor seiner Ernennung nicht Mitglied des Ayuntamiento ist, ist er dort stimmberechtigt; SCHERMEYER, Diss. S. 65 m.w.N.
 - 3) ALVAREZ-GENDIN, Tratado II S. 267.
 - 4) SEGURA, Los Alcaldes S. 19 f.; SCHERMEYER, Diss. S. 28.
 - 5) Siehe oben S. 62.

der Gobernador civil bzw. der Innenminister entscheiden (Art. 9 ROF, Art. 382 LRL). Der Kandidat ist gemäß Art. 64 LRL zur Übernahme des Amtes verpflichtet, soweit er das Amt nicht aus den bei den Concejales aufgezählten Weigerungsgründen ¹⁾ ablehnen kann; im Falle ungerechtfertigter Weigerung zur Übernahme des Amtes muß der Betreffende Geldstrafen von 5.000 bis 25.000 Peseten gewärtigen (Art. 372, 376 Código Penal), bei ungerechtfertigter Amtsniederlegung überdies disziplinarrechtliche Verfolgung.

Der Ernannte wird in einer außerordentlichen Plenarsitzung des Ayuntamiento, der "sesión de la toma de posesión" (Sitzung der Besitzergreifung), feierlich in sein Amt eingeführt. In dieser Sitzung, in der der Gobernador civil oder ein von ihm bestellter Sonderdelegierter den Vorsitz führt (Art. 10 Abs. 1 ROF), leistet der Ernannte nach Verlesung der Ernennungsurkunde den Amtseid ²⁾, worauf ihm die Amtsinsignien überreicht werden ³⁾.

Der Alcalde ist nach der Gesetzessprache autoridad (Autorität). Nach Art. 119 Código Penal ist "autoridad" im strafrechtlichen Sinne, wer für sich allein, als Mitglied einer Körperschaft oder eines Gerichts Befehlsgewalt hat oder über eigene Jurisdiktion verfügt. Dieser Begriff der Autoridad gilt auch im organisationstechnischen Bereich ⁴⁾, Autoridad ist somit geprägt von Entscheidungsgewalt. Während dem Be-

1) Siehe oben S. 63.

2) Bezeichnend ist die Eidesformel: "Ich schwöre, den fundamentalen Prinzipien der Nationalen Bewegung und den anderen Grundgesetzen des Königreiches Treue und Gehorsam, Spanien treu zu dienen, dem Staatsoberhaupt die Treue zu halten, die Gesetze zu befolgen und für ihre Einhaltung zu sorgen, die Interessen der Gemeinde zu verteidigen und zu fördern und mich des Amtes würdig zu erweisen" (Art. 10 Abs. 2 ROF).

3) Nähere Einzelheiten bei SCHERMEYER, Diss. S. 31 ff.

4) GARCIA OVIEDO-MARTINEZ USEROS, Derecho Administrativo II S. 25.

rufsbeamtentum die freiwillige Einordnung in den Staatsorganismus, die berufsmäßige Ausübung öffentlicher Gewalt, die Permanenz der Dienstleistung und der Bezug von Gehalt immanent ist ¹⁾, fehlen diese Eigenschaften dem Alcalde; dieser ist damit allenfalls den Ehrenbeamten vergleichbar ²⁾.

Obwohl der Alcalde das Amt ehrenamtlich ohne Vergütung ausübt, erhält er in vielen Gemeinden Aufwandsentschädigungen. In Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern kann der Ayuntamiento dem Alcalde Repräsentationskosten bis zu 1 % des ordentlichen Einnahmeetats, jedoch höchstens 125.000 Peseten pro Jahr, zusprechen ³⁾. In Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern können in Ausnahmefällen aufgrund eines vom Innenminister genehmigten Vorschlags des Ayuntamiento gewisse Ausgleichs- und Ersatzleistungen dem Alcalde gewährt werden ⁴⁾.

Gemäß Art. 61 LRL ist das Amt des Alcalde von unbestimmter Dauer ⁵⁾. Der überaus starke Einfluß der Zentralgewalt zeigt sich aber darin, daß der Innenminister den Alcalde - unabhängig davon, wer ihn ernannt hat - jederzeit abberufen kann, wenn "Gründe des öffentlichen Interesses" dies rechtfertigen (Art. 62 Abs. 3 LRL). Gegen diese Entscheidung steht dem Betroffenen ein Rechtsmittel nicht zu. Der Alcalde kann nicht freiwillig aus seinem Amt ausscheiden. Treten jedoch nach dem Amtsantritt Ausschluß- oder Entschuldigungsgründe auf, welche

1) Vgl. Art. 1 RF sowie WOLFF, LB II § 110 II a.

2) Vgl. WOLFF, LB II § 110 II b.

3) Art. 64 Abs. 2 LRL, Art. 11 Abs. 2 ROF. Der Höchstbetrag entspricht ca. 500,-- DM pro Monat.

4) Art. 11 Abs. 1 ROF. Einzelheiten vgl. bei SCHERMEYER, Diss. S. 40 ff. Dort auch Nachweise, ob es zweckmäßig ist, die bisherige Kostenregelung beizubehalten.

5) Abweichend hiervon werden die Alcaldes von Madrid und Barcelona auf die Dauer von 6 Jahren ernannt, wobei die Berufung für weitere Amtsperioden zulässig ist (Art. 7 Abs. 2 LEM, Art. 6 Abs. 2 LEB). Der Staatschef kann aber bereits vor Ablauf der sechsjährigen Amtszeit die Entlassung des Alcalde verfügen (vgl. SCHERMEYER, Diss. S. 179 f.).

der Ernennung zum Alcalde entgegenstehen, ist dieser berechtigt, sein Ausscheiden zu beantragen ¹⁾. Ist der Alcalde bei seiner Ernennung concejal, so bedeutet gemäß Art. 38 ROF sein Ausscheiden aus dem Ayuntamiento nicht automatisch Verlust des Amtes des Alcalde.

II. Aufgaben und Zuständigkeit des Alcalde

Die Befugnisse des Alcalde lassen sich in drei Gruppen aufteilen, nämlich in die des Präsidiums der Ratskörperschaften, der Leitung der Lokalverwaltung und der Repräsentation des Staates in der Gemeinde.

a. Der Alcalde als Präsident des Ayuntamiento und der Comisión permanente

Die Aufgaben des Alcalde in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Ratsgremien sind in Art. 116 IRL enumerativ aufgezählt. Dabei ist zu beachten, daß in den kleineren Gemeinden bis einschließlich 2.000 Einwohnern lediglich Alcalde und Ayuntamiento als Gemeindeorgane auftreten, während in den Gemeinden mit über 2.000 Einwohnern noch eine Comisión permanente besteht ²⁾.

Der Alcalde hat den Ayuntamiento ³⁾ und die Comisión permanente ⁴⁾ einzuberufen und zu leiten, sowie unverzüglich nach Sitzungsende ⁵⁾ die Beschlüsse beider Gremien ausführen zu lassen ⁶⁾.

1) SCHERMEYER, Diss. S. 38, 52 m.w.N.

2) Siehe unten S. 96.

3) Siehe oben S. 69 ff.

4) Siehe unten S. 96 f.

5) BERMEJO GIRONES, Derecho S. 494; a.A. MARQUES CARBO, Derecho Local II 2 S. 971: nach Eintragung der Beschlüsse in das Protokollbuch.

6) Siehe oben S. 75 f.

b. Der Alcalde als Chef der Lokalverwaltung

Weitaus umfassendere Kompetenzen denn als Präsident der beiden Ratsgremien hat der Alcalde in seiner Eigenschaft als Chef der Lokalverwaltung ¹⁾. Die Befugnisse des Alcalde als Chef der Lokalverwaltung werden in einem in Art. 116 Buchst. c bis i LRL enthaltenen Katalog umrissen.

1. Nach Art. 116 Buchst. c LRL hat der Alcalde die Verwaltungseinrichtungen und öffentlichen Arbeiten der Gemeinde, die Stadt- und Feldpolizei und das Versorgungswesen zu leiten und zu überwachen sowie die entsprechenden Anordnungen und Verfügungen zu erlassen.

Vor allem die Leitung und Überwachung der Verwaltungseinrichtungen ist für die Bevölkerung am ehesten spürbar und stellt damit eine der wichtigsten Aufgaben des Alcalde dar ²⁾. Hiervon werden sämtliche Angelegenheiten der örtlichen Verwaltung betroffen (vgl. Art. 156 und 101 LRL). Er hat dabei besonders darauf zu achten, daß die Gemeinde die ihr auferlegten Pflichtaufgaben ³⁾ erfüllt.

Zur Hervorhebung werden in Art. 116 Buchst. c LRL die öffentlichen Arbeiten, die Stadt- und Feldpolizei sowie das Versorgungswesen aufgezählt, obwohl auch diese Tätigkeiten unter den Oberbegriff "Verwaltungseinrichtungen" fallen ⁴⁾. Dabei erstreckt sich die Tätigkeit der Stadt- und Feldpolizei i.S.d. Art. 116 Buchst. c LRL lediglich auf den Sektor der Verwaltungspolizei ⁵⁾.

1) BARROS MARTINEZ, Derecho local S. 48 f.

2) SCHERMAYER, Diss. S. 88.

3) Vgl. oben S.40.

4) SCHERMAYER, Diss. S. 89 m.w.N.

5) GARCIA OVIEDO-MARTINEZ USEROS, Derecho Administrativo II S. 602. Zum Begriff vgl. WOLFF, LB III § 122 II b 6, IV c, V a.

Die Schranken, denen sich der Alcalde bei der Ausübung seines Amtes gegenüber sieht, ergeben sich einmal aus den allgemeinen Gesetzen (Art. 108 LRL); allerdings ist ihm insbesondere auf dem Gebiet der Verwaltungspolizei ein weitgehender Ermessensspielraum eingeräumt ¹⁾. Darüber hinaus ist die Bewegungsfreiheit durch die bereits aufgezählten sieben Verordnungen zu der LRL ²⁾ eingeengt. Schließlich kann dieser Spielraum durch vom Ayuntamiento erlassene Gemeindeverordnungen (ordenanzas oder reglamentos) weiter begrenzt werden.

In dem so verbleibenden Rahmen kann der Alcalde "bandos", öffentlich bekanntzumachende abstrakte und konkrete Anordnungen, erlassen, die sich an alle Gemeindebewohner oder bestimmte Gruppen richten (Art. 108 LRL). Es kann sich hierbei um reine Ausführungsbestimmungen ranghöherer Rechtsnormen wie auch um autonome Anordnungen des Alcalde handeln ³⁾.

Neben den "bandos" kann der Alcalde auch Verwaltungsakte, also das einzelne Individuum betreffende Anordnungen erlassen ⁴⁾. Sie beinhalten entweder eine Erlaubnis oder einen konstitutiven Befehl, der ein Gebot oder Verbot ausspricht ⁵⁾.

2. Gemäß Art. 116 Buchst. d LRL kann der Alcalde die "waffentragenden Beamten" sowie die der Arbeitsgesetzgebung unterliegenden Angestellten und Arbeiter ernennen und Geldstrafen gegen sie verhängen; außerdem kann er Disziplinarverfahren gegen von der Gemeinde ernannte Beamte einleiten und diese vorläufig ihres Amtes entheben.

1) BERMEJO GIRONES, REVL 1957, 370.

2) Siehe oben S. 23.

3) RODRIGUEZ MORO in Estudios III 2 S. 65 nennt als Beispiele hierfür Anordnungen, nach welchen alle Bürger die Straße zu reinigen haben, oder nach denen alle Hundebesitzer ihre Hunde gegen Tollwut impfen lassen müssen.

4) Zumeist werden die Begriffe "edicto", "decreto" oder "acto" synonym verwandt.

5) SCHERMAYER, Diss. S. 97 f. unter Hinweis auf Art. 5 RS.

Die Ernennung der waffentragenden Beamten ist ein altes Privileg des Alcalde, praktisch aber lediglich eine Formalität, da die Bewerber sich einer Eignungsprüfung vor einer Prüfungskommission unterziehen müssen (vgl. Art. 250 Abs. 1 RF) und der Alcalde an deren Vorschlag gebunden ist (Art. 21 Abs. 2 RF). Der Aufgabenbereich der bewaffneten Beamten entspricht im wesentlichen dem einer Sicherheitspolizei ¹⁾ und besteht nach Art. 255 RF - begrenzt auf das Gemeindegebiet - in der Überwachung und Ordnung des Straßenverkehrs, in Hilfstätigkeiten für die Strafrechtspflege, in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, in Hilfstätigkeiten für die Gemeindeorgane sowie in der Wahrnehmung sonstiger, ihr ausdrücklich zugewiesener Funktionen.

Neben den waffentragenden Polizisten stellt der Alcalde die Gemeindebediensteten ein, die der Arbeitsgesetzgebung unterliegen, also alle Angestellten (empleados) und Arbeiter (obreros) ²⁾. Dabei kann der Alcalde die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses und die Auswahl des Personenkreises - abgesehen von geringen Ausnahmen - weitgehend nach eigenem Ermessen bestimmen ³⁾.

Bezüglich der Dienststrafgewalt gegenüber den gemeindlichen Arbeitern und Angestellten besteht insoweit eine Besonderheit, als ein förmliches Ermittlungsverfahren nicht erforderlich ist, weil deren Stellung gegenüber den Beamten nachrangig ist ⁴⁾.

3. Nach Art. 116 Buchst. e IRL hat der Alcalde Ungehorsam gegen seine Autorität sowie Übertretungen der Gemeindeverordnungen zu bekämpfen und zu bestrafen.

1) Zum Begriff vgl. WOLFF, LB III § 122 II b 6.

2) MARQUES CARBO, Derecho local II 1 S. 535.

3) Vgl. SCHERMEYER, Diss. S. 80 f.

4) Vgl. SCHERMEYER, Diss. S. 85 m.w.N.

Bestrafen kann der Alcalde jegliche Verstöße gegen von ihm selbst erlassene Anordnungen; Verstöße gegen Anordnungen der Stellvertreter des Alcalde oder der Polizisten können dagegen nur vom Strafrichter verfolgt werden ¹⁾.

Der Alcalde kann niemals Freiheitsstrafen, insbesondere Arrest verhängen ²⁾. Er kann also nur Geldbußen (multas) auferlegen, die - sofern durch Spezialgesetz nichts Abweichendes vorgesehen ist - sich gemäß Art. 111 IRL in geringer Höhe bewegen und zwar je nach der Einwohnerzahl der Gemeinde bis zu einer Höhe zwischen 50 Peseten (unter 20.000 Einwohner) und 500 Peseten (über 50.000 Einwohner). Für den Betroffenen fühlbare Strafen lassen sich somit praktisch nur über die Strafjustiz verhängen ³⁾.

4. Gemäß Art. 116 Buchst. f IRL hat der Alcalde die von der Gemeinde zu leistenden Zahlungen anzuordnen und über die Verwaltung des Gemeindevermögens Rechenschaft zu geben. Zwar hat er nach Art. 121 Ziff. 10 ROF das Gemeindevermögen zu verwalten und zu fördern, nach Art. 121 Buchst. c, 122 Buchst. h IRL obliegt aber die Beschlußfassung über Erwerb, Zweckbestimmung und Verkauf von Sachen und Rechten dem Ayuntamiento und über die nähere Ausgestaltung der Nutzung des Gemeindevermögens der Comisión permanente ⁴⁾. Insoweit ist der Alcalde reines Vollzugsorgan.

Besondere Befugnisse erwachsen dem Alcalde jedoch bei der Aufstellung und Durchführung der Haushaltspläne. Aufgrund eines vom Interventor erarbeiteten Vorentwurfs und mit Unterstützung des Secretario stellt der Alcalde den ordentlichen Haushaltsplan ⁵⁾ auf und legt ihn bis zum 20. September eines

1) SCHERMAYER, Diss. S. 100.

2) MARQUES CARBO, Derecho Local II 1 S. 508.

3) MARQUES CARBO, Derecho Local II 1 S. 507.

4) Vgl. unten S. 96 f.

5) Die Begriffe decken sich nicht voll mit denen des deutschen Rechts (vgl. dazu WOLFF, LB III § 162 II).

jeden Jahres zusammen mit einem Bericht über die wirtschaftliche und finanzielle Situation einschließlich der zugrundeliegenden Unterlagen dem Ayuntamiento vor (Art. 680 LRL) ¹⁾. Schließlich kann der Alcalde aus eigener Initiative oder in Ausführung eines Gemeinderatsbeschlusses außerordentliche Haushaltspläne aufstellen, die auf bestimmte oder unbestimmte Zeit laufen und mit Ausnahme von Katastrophenfällen nur Ausgabeposten für erstmalige Schaffung von Verwaltungseinrichtungen enthalten dürfen (Art. 694 Abs. 1 LRL) ²⁾. Die Haushaltspläne müssen von der absoluten Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Ayuntamiento gebilligt werden und zwar bezüglich des ordentlichen Haushalts bis zum 20. Oktober eines jeden Jahres (Art. 681, 696 Abs. 2, 704 Abs. 1 LRL). Die verabschiedeten Haushaltspläne bedürfen zu ihrer Wirksamkeit sodann der Genehmigung eines besonderen staatlichen Finanzdelegierten (Delegado de Hacienda), der u.U. den Alcalde anweisen kann, den Ayuntamiento erneut einzuberufen (Art. 685 Abs. 2, 700 Abs. 1 LRL, Art. 191 Abs. 3 RH). Sind im Haushaltsplan Aufgaben als "obligatorisch" genehmigt, aufgrund deren öffentliche Arbeiten vorgenommen, Verwaltungseinrichtungen geschaffen oder Leistungen erbracht werden ³⁾, kann der Alcalde deren Ausführung unabhängig vom Ayuntamiento anordnen (ordenación de gastos); ebenso kann er im Rahmen der von den Ratskörperschaften aufgestellten Richtlinien jährlich wiederkehrende Ausgaben anordnen (Art. 707 Buchst. a LRL). Im übrigen hat aber der Ayuntamiento oder die Comisión permanente über die Ausgaben zu beschließen (Art. 707 Buchst. b LRL) ⁴⁾.

1) GUAITA, Derecho Administrativo S. 259 ff.

2) Entgegen der Ansicht von SCHERMEYER, Diss. S. 110 ist der Alcalde nicht für die Aufstellung von Sonderhaushaltsplänen im Rahmen städtebaulicher Erweiterungsprogramme i.S.d. Art. 704 Abs. 1 LRL zuständig.

3) BARROS MARTINEZ, Derecho Local S. 837.

4) Vgl. SCHERMEYER, Diss. S. 111.

Zahlungsanweisungen darf der Alcalde nur nach vorheriger Einholung einer Stellungnahme des Interventor (Art. 708 Abs. 1 LRL) im Rahmen der im Haushaltsplan festgesetzten Mittel unter Bindung an die Beschlußfassung der Ratsgremien (Art. 710 LRL) erteilen. Dabei ist er an die in Art. 711 LRL festgelegte Rangfolge gebunden, wonach zunächst die Bezüge der Gemeindebediensteten, sodann die aus früheren Rechnungsjahren stammenden Verpflichtungen, darauf die im Haushaltsplan genehmigten "obligatorischen" und schließlich alle übrigen Verbindlichkeiten beglichen werden.

Jeweils im ersten Quartal des neuen Wirtschaftsjahres hat der Alcalde aufgrund einer vom Interventor verfaßten Haushaltsrechnung unter Vorlage eines Rechenschaftsberichtes über die Abwicklung der Haushaltspläne des Vorjahres Rechnung zu legen. Über die Entlastung entscheidet sodann nach Vorprüfung durch die Comisión permanente ¹⁾ vorläufig der Ayuntamiento (Art. 788 ff. LRL). Die endgültige Rechnungsprüfung ist dem Servicio de Inspección y Asesoramiento (staatliche Rechnungsprüfungsstelle; Art. 791 Abs. 1 LRL) vorbehalten.

5. Nach Art. 116 Buchst. g LRL vertritt der Alcalde die Gemeinde und ihre Unternehmen in der Verwaltung, vor Gericht und in sämtlichen juristischen Angelegenheiten.

Zur Führung von Prozessen bedarf der Alcalde i.d.R. eines vorherigen Gemeinderatsbeschlusses mit Ausnahme von Dringlichkeitsfällen, wo zunächst ein Beschluß der Comisión permanente genügt und die Zustimmung des Ayuntamiento in der nächsten Sitzung nachzuholen ist (Art. 121 j, 122 i LRL); dabei ist bei Aktivprozessen gemäß Art. 370 LRL zunächst ein Rechtsgutachten einzuholen. Eine Zustimmung der Ratsgremien braucht der Alcalde jedoch nicht einzuholen, sofern sich die Klage

1) Besteht eine solche nicht, wird ein besonderes, höchstens aus drei Concejales bestehendes Gremium gebildet.

gegen seine eigenen, unabhängig von dem Ayuntamiento oder der Comisión permanente getroffenen Entscheidungen richtet ¹⁾.

6. Gemäß Art. 116 Buchst. h IRL ist der Alcalde berechtigt, für die Gemeinde Verträge abzuschließen sowie öffentliche Urkunden, Dokumente und Policen zu unterzeichnen (vgl. Art. 121 Ziff. 9 ROF).

In der Regel wird die Vergabe der öffentlichen Arbeiten und Schaffung der Verwaltungseinrichtungen wie aber auch der Lieferungen, Verkäufe, Erwerbungen und Verpachtungen gemeindlicher Einrichtungen ausgeschrieben. Über Art und Umfang der Ausschreibungsbedingungen beschließt der Ayuntamiento (Art. 312 IRL). In einem öffentlichen Zuschlagstermin werden die bis dahin verschlossenen Offerten der Bewerber eröffnet; sodann erteilt der Alcalde dem preislich günstigsten Bieter automatisch den Zuschlag, es sei denn, das Angebot wiche von den Ausschreibungsbedingungen ab oder die Person des Bewerbers bzw. der angebotene Preis seien suspekt ²⁾. Liegen mehrere gleiche Angebote vor, entscheidet das Los, nachdem der Alcalde zuvor zur mündlichen Abgabe besserer Gebote aufgefordert hat (Art. 34 RC). Der Zuschlag begründet jedoch noch keine Rechte des Bewerbers ³⁾; vielmehr kommt der Vertrag erst zustande, wenn das zuständige Ratsgremium zustimmt oder innerhalb von 60 Tagen die Zustimmung nicht verweigert (Art. 44 RC).

Ausnahmsweise kann jedoch aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses der Zuschlag auch durch die Ratsgremien selbst erteilt werden ⁴⁾. In diesem Fall ist der günstigste Preis nicht allein entscheidend, sondern sämtliche Umstände des Vertrags-

1) BARROS MARTINEZ, Derecho Local S. 126.

2) SCHERMAYER, Diss. S. 105 f. mit näheren Einzelheiten.

3) MARQUES CARBO, Derecho Local II 1 S. 500.

4) Art. 310 IRL, Art. 37, 38, 40 RC.

schlusses wie beispielsweise höher- oder minderwertigere Ausführung öffentlicher Arbeiten ¹⁾.

7. Mit Art. 116 Buchst. i LRL ist eine Generalklausel gegeben, wonach der Alcalde ermächtigt wird, über den Katalog der Buchstaben a bis h hinaus die zur bestmöglichen Durchführung der Verwaltungsgeschäfte erforderlichen Anordnungen zu treffen. Überdies überträgt diese Bestimmung dem Alcalde die Ausübung sämtlicher Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse, die nicht ausdrücklich den Ratsgremien vorbehalten sind sowie jene Befugnisse, welche die Comisión permanente ihm delegiert.

Durch diese Regelung hat der Alcalde besonders in Gemeinden bis zu 2.000 Einwohnern, in denen es eine Comisión permanente nicht gibt ²⁾, einen erheblichen Machtzuwachs erfahren. Dort nimmt er automatisch die sonst der Comisión permanente zugewiesenen Aufgaben wahr ³⁾.

c. Der Alcalde als Regierungsdelegierter

In seiner Eigenschaft als Delegierter des Staates in der Gemeinde bedient sich der Alcalde der Unterstützung der Gemeinde, vornehmlich durch Inanspruchnahme der erforderlichen Finanzmittel; er benutzt auch dieselben Verwaltungsmittel wie in seiner Eigenschaft als Chef der Lokalverwaltung. Gleichwohl handelt er völlig unabhängig von den übrigen Gemeindeorganen sowie seiner Stellung als Präsident der Ratsgremien und Chef der Lokalverwaltung ⁴⁾. Er vertritt gemäß Art. 118 LRL den Staat in der Gemeinde nur, wenn hiermit weder ein anderes Organ beauftragt ist, noch der Gobernador civil oder ein von ihm bestimmter Sonderdelegierter diese Aufgabe wahrnimmt; vor allem in den Provinzhauptstädten über-

1) MARQUES CARBO, Derecho Local II 1 S. 452 ff.

2) Siehe unten S. 96.

3) ALVAREZ GENDIN, Tratado II S. 353.

4) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 526, 530.

nehmen regelmäßig die Gobernadores civiles die delegierten Staatsbefugnisse des Alcalde ¹⁾.

In Art. 117 LRL ist ein Katalog der dem Alcalde delegierten Staatsaufgaben zusammengestellt. Dabei gewinnt Art. 117 Buchst. a LRL, wonach der Alcalde den Vollzug der Gesetze und der Anordnungen der übergeordneten Verwaltung zu veranlassen hat, wegen seiner weiten Fassung besondere Bedeutung ²⁾. Damit wird der übergeordneten Verwaltung die Möglichkeit gegeben, nahezu unbegrenzt in das Gemeindeleben einzugreifen. Andererseits ist ein gewisser Schutz gegenüber Machtüberschreitungen durch verwaltungsgerichtliche Kontrolle gegeben ³⁾.

Nach Art. 117 Buchst. b LRL hat der Alcalde die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten und für die öffentliche und individuelle Sicherheit zu sorgen. Dabei obliegt ihm gemäß Art. 7 LOP diese Aufgabe nur dann, wenn der Gobernador civil oder ein von ihm ernannter Sonderdelegierter sie nicht wahrnimmt. I.d.R. handelt er bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben unter Anweisung durch den Gobernador civil. Nur in Dringlichkeitsfällen - beispielsweise in Katastrophenfällen (Art. 117 Buchst. d LRL) - kann er aus eigener Initiative handeln, muß aber auch dann sofort den Gobernador civil informieren (Art. 7 LOP). Der Begriff der öffentlichen Ordnung und die Erforderlichkeit eines Einschreitens gegen Zuwiderhandlungen ist in Art. 1 und 2 LOP im einzelnen normiert. Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung stehen dem Alcalde umfangreiche Zwangsmittel zur Verfügung, wie z.B. Durchsuchung von Wohnungen ohne Haussuchungsbefehl (Art. 11 LOP), Festnahme von Personen (Art. 12 LOP), Auflösung von Demonstrationen (Art. 13, 14 LOP), Verhängung von Geldbußen (Art. 18, 19 LOP) ⁴⁾. Er kann sich dabei - gegebenenfalls unter Hilfeer-

1) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 532.

2) BARROS MARTINEZ, Derecho Local S. 127; MARTIN-RETORTILLO, Cirilo, Régimen Local S. 70.

3) Siehe unten S. 92.

4) Gemäß Art. 20 LOP richtet sich der Umfang der Geldbußen nach der Einwohnerzahl der Gemeinde und kann bei Gemeinden über 100.000 Einwohner bis zu 5.000 Peseten betragen (im Ausnahmezustand bis zu 10.000 Peseten, Art. 34 LOP).

suchen an den Innenminister oder den Gobernador civil - sämtlicher Polizeieinheiten bedienen ¹⁾.

Gemäß Art. 117 Buchst. e IRL nimmt der Alcalde im übrigen alle sonstigen Befugnisse wahr, welche ihm durch Gesetz anvertraut sind. Im einzelnen sind diese Aufgaben nicht aufzählbar, da sie weit über tausend betragen ²⁾. Hier seien nur erwähnt die Überwachung öffentlicher Veranstaltungen, des Schulwesens, des Bettelunwesens, des Lotteriespieles sowie der Wehrpflichtigen.

d. Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Alcalde

Gegen die vom Alcalde in seiner Eigenschaft als Präsident der Ratsgremien oder als Chef der Lokalverwaltung erlassenen Entscheidungen ist nach vorherigem vergeblichem Einspruch die verwaltungsgerichtliche Klage vor der Kammer für Verwaltungsstreitigkeiten bei den Oberlandesgerichten zulässig; der Einspruch ist i.d.R. beim Alcalde, im Falle verhängter Geldbußen beim Gobernador civil einzulegen (Art. 386 Abs. 1, 377 IRL, Art. 10, 52 LJCA). Gegen Entscheidungen des Alcalde in seiner Eigenschaft als Regierungsdelegierter ist nach vorherigem vergeblichem Einspruch, über den der Innenminister oder der zuständige Fachminister in letzter Verwaltungsinstanz entscheiden, die verwaltungsgerichtliche Klage vor dem Obersten Gerichtshof zulässig (Art. 14 Buchst. a, 83 Abs. 2, 84 Buchst. a LJCA). Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle ist jedoch lediglich eine reine Rechtskontrolle, so daß Ermessensentscheidungen der gerichtlichen Überprüfung entzogen sind ³⁾.

III. Das Personal der Gemeindeverwaltung

Zur Erfüllung der ihm gestellten Aufgaben bedient sich der

1) Einzelheiten bei SCHERMEYER, Diss. S. 128 ff.

2) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 528.

3) BARROS-MARTINEZ, Derecho Local S. 421, 436.

Alcalde eines umfangreichen Verwaltungsapparates. Hierzu gehören in erster Linie der Secretario (Gemeindesekretär), der in allen Gemeinden über 500 Einwohnern anzustellen ist (Art. 130 RF, Art. 342 f. LRL), sowie in Gemeinden mit einem ordentlichen Haushalt über 500.000 Peseten der Interventor (Gemeindekämmerer) als Finanzexperte und Prüfer des Rechnungswesens (Art. 344 LRL, Art. 148, 159 RF) und der Depositario (Vorsteher des Kassen- und Beitreibungswesens; Art. 347 LRL, Art. 166, 172 RF). Diese drei Beamten werden nach Anhörung der Gemeinde von der dem Innenministerium nachgeordneten Dirección general de Administración local (Generaldirektion für Lokalverwaltung) ernannt (Art. 339 Abs. 1 LRL, Art. 193 RF). Das Recht zur Ernennung der übrigen Beamten steht i.d.R. dem Ayuntamiento und der Comisión permanente zu (Art. 323 Abs. 1, 121 Buchst. i, 122 Buchst. c LRL). Der Alcalde ernannt lediglich die "waffentragenden Polizeibeamten" und einen Teil der Gemeindebediensteten ¹⁾.

Über sämtliche Gemeindebedienstete übt der Alcalde die Dienstaufsicht aus ²⁾. Über alle Gemeindebedienstete mit Ausnahme der von der Dirección general de Administración local Ernannten kann der Alcalde nach pflichtgemäßem Ermessen ³⁾ Disziplinarverfahren einleiten (Art. 124 RF) und in Ausnahmefällen - wenn die Schwere der angeblichen Verfehlung oder die Gefahr einer Behinderung der Untersuchung es geboten erscheinen lassen - sie vorläufig ihres Amtes entheben (Art. 127 Abs. 1, 116 RF); die Einleitung von Disziplinarverfahren gegen den Secretario, Interventor und Depositario und deren vorläufige Amtsenthebung obliegt dagegen der Comisión permanente bzw. - wo diese fehlt - dem Ayuntamiento (Art. 122 Buchst. d LRL, Art. 115 Buchst. c, 116 RF). Es wird sodann ein unparteiischer Untersuchungsführer eingesetzt (Art. 117 RF) ⁴⁾, der nach Anhörung

1) Siehe oben S. 84 f.

2) SCHERMAYER, Diss. S. 81.

3) Vgl. dazu SCHERMAYER, Diss. S. 84.

4) Untersuchungsführer können nur Mitglieder des Ayuntamiento oder einer anderen Körperschaft der Gemeinde, in der Provinzverwaltung oder in der Dirección general de Administración local tätige Beamte des Innenministeriums bzw. rechtskundige Beamte mit höherem Rang als der Betroffene sowie Provinzialstaatsanwälte sein.

des Beschuldigten (Art. 335 Abs. 3 LRL) und Abschluß seiner Ermittlungen den Aktenvorgang mit einem Entscheidungsvorschlag weiterreicht. Für die Verhängung dienststrafrechtlicher Sanktionen sind i.d.R. die Organe zuständig, denen auch die Ernennung oblag; lediglich bei geringfügigen Dienstverfehlungen kann der Alcalde gegen sämtliche Gemeindebedienstete eine einfache Warnung als leichteste aller Dienststrafen aussprechen (Art. 335 Abs. 4 LRL; Art. 109 Abs. 1 RF). Schwere Dienstvergehen können mit einer Geldstrafe bis zur Höhe von 10 Tagen Gehalt, Verlust von Amt und Bezügen bis zu sechs Monaten, Versagung des Dienstaufstiegs bis zu fünf Jahren geahndet werden; schwerste Verfehlungen können mit Entfernung aus dem Dienst, Aberkennung des Rechtes zur Bekleidung ähnlicher Ämter für einen Zeitraum bis zu sechs Jahren oder gar für immer verfolgt werden (Art. 108 RF).

IV. Das Delegationsrecht des Alcalde und seine Stellvertretung

In Anbetracht der Vielzahl der übertragenen Aufgaben wäre der Alcalde völlig überlastet, wenn der Gesetzgeber ihm nicht das Recht zur Delegation von Befugnissen gegeben hätte. Zu seiner Entlastung dienen vor allem die Tenientes.

Noch im Gemeindegesetz von 1935 wurden die Vertreter des Alcalde vom Ayuntamiento gewählt ¹⁾. Aufgrund von Art. 66 Abs. 1 LRL kann nunmehr der Alcalde selbst unmittelbar nach Amtsantritt nach freiem Ermessen die Tenientes aus der Mitte des Ayuntamiento auswählen, was angesichts der Ernennung des Alcalde konsequent ist.

Die Anzahl der Tenientes deckt sich mit der Zahl der Gemeindedistrikte ²⁾, jedoch darf die Gesamtzahl die Hälfte der ge-

1) Art. 38 Satz 3; ebenso Art. 49 des Gemeindegesetzes von 1877 und Art. 97 des Estatuto Municipal.

2) Siehe oben S. 35.

setzlichen Mitgliederzahl des Ayuntamiento nicht übersteigen (Art. 66 Abs. 3 LRL). Eine Ausnahmeregelung ist für Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern getroffen, die lediglich aus einem einzigen Distrikt bestehen: hier kann der Alcalde gleichwohl zwei Tenientes ernennen (Art. 66 Abs. 2, 75 LRL, Art. 16 Abs. 2 ROF).

In der konstituierenden Sitzung hat der Alcalde dem Ayuntamiento die Namen der Tenientes und den Umfang ihrer Befugnisse mitzuteilen (Art. 127 Abs. 4 LRL, Art. 88 Abs. 2 ROF). Die Delegation kann sich auf die Verwaltung eines Distriktes oder auf ein besonderes Aufgabengebiet (z.B. Versorgungswesen oder Gesundheitswesen) erstrecken (Art. 17 Abs. 1 ROF). Nicht übertragen kann gemäß Art. 19 Buchst. b ROF der Alcalde die untrennbar mit seinem Amt verbundenen Befugnisse, wie z.B. den Vorsitz in den Ratsgremien, die Aussetzung des Vollzuges von Ratsbeschlüssen und die Anweisung von Zahlungen ¹⁾.

Der Alcalde ist für die Handlungen der Tenientes verantwortlich ²⁾. Daher kann er den Tenientes jederzeit die übertragenen Befugnisse ganz oder teilweise wieder entziehen (Art. 21 ROF); darüber hinaus kann er die Tenientes jederzeit absetzen unter gleichzeitiger Ernennung eines Nachfolgers (Art. 15 ROF).

Im Falle der Verhinderung des Alcalde oder bei Vakanz des Amtes vertreten ihn die Tenientes in der Reihenfolge ihrer Ernennung (Art. 67 LRL). Darüber hinaus haben die Tenientes den Alcalde im Rahmen seiner Zuständigkeit zu unterstützen und die ihnen durch Gesetze und Verordnungen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen (Art. 19 ROF).

1) SCHERMAYER, Diss. S. 134 m.w.N.

2) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1027.

§ 15 Der Ständige Ausschuß (Comisión permanente)

In den Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern ¹⁾ besteht eine Comisión permanente (Ständiger Ausschuß). Diese bilden der Alcalde, der Secretario und die Tenientes de alcalde (Art. 75 IRL, Art. 30 ROF).

Die Comisión permanente ist kein Ausschuß des Ayuntamiento ²⁾, sondern ein eigenständiges Organ neben dem Alcalde und dem Ayuntamiento. Im spanischen Gemeinderecht besteht damit eine trialistische Gemeindeverfassung mit separativer Aufgabenverteilung ³⁾.

Während der Ayuntamiento mindestens einmal im Vierteljahr zu tagen hat, tritt die Comisión permanente wöchentlich zusammen. Damit ist sie weitaus beweglicher und schlagkräftiger als der Ayuntamiento ⁴⁾.

Gemäß Art. 214 ROF gelten die Bestimmungen über die Sitzungen des Ayuntamiento entsprechend, insbesondere also die Befugnisse des Alcalde hinsichtlich Einberufung, Leitung, Beschlußfassung und Ablauf der Sitzungen. Eine Besonderheit besteht allerdings darin, daß die Sitzungen der Comisión permanente nicht öffentlich sind; deshalb hat der Alcalde gemäß Art. 213 ROF einen Auszug der gefaßten Beschlüsse und das Abstimmungsergebnis binnen vier Tagen nach der Sitzung an der gemeindlichen Mitteilungstafel auszuhängen.

Die Aufgaben der Comisión permanente sind in Art. 122 IRL und Art. 123 ROF im einzelnen festgelegt:

die Organisation des Kassen- und Beitreibungswesens,
die Vergabe öffentlicher Arbeiten und die Schaffung ge-

1) Im Jahre 1960 waren dies ca. 30 % der spanischen Gemeinden (ALBI, Crisis S. 280).

2) Wie etwa der Hauptausschuß im deutschen Recht, vgl. WOLFF, LB II § 87 I d.

3) Vgl. WOLFF, LB II § 87 II c 3.

4) Zu der Zweckmäßigkeit und der optimalen Mitglie­derzahl derartiger Kollegialorgane vgl. WOLFF, LB II § 75 III b 2.

meindlicher Verwaltungseinrichtungen, sofern diese längstens binnen Jahresfrist beendet sind oder die im Gemeindehaushalt ausgewiesenen Mittel nicht übersteigen,

die Ernennung und diszipliniäre Bestrafung aller Gemeindebeamten, die aufgrund einer Prüfung eingestellt werden (mit Ausnahme des Secretario, Interventor und Depositario, wobei nur die Entfernung aus dem Dienst als schwerste Dienststrafe dem Ayuntamiento vorbehalten bleibt,

die Erteilung von Baugenehmigungen,

die Wirtschaftsverwaltung entsprechend dem genehmigten Gemeindehaushalt,

die Nutzungsregelung hinsichtlich des Gemeindevermögens und die Veräußerung der beim Straßenbau übrig gebliebenen Grundstücksparzellen sowie

die Beschlußfassung über die Führung von Aktiv- und Passivprozessen für die Gemeinde im Dringlichkeitsfall.

Damit sind der Comisión permanente ein Großteil der Aufgaben des Ayuntamiento übertragen, vor allem alle weniger bedeutenden sowie alle dringenden und unaufschiebbaren Aufgaben.

Die von der Comisión permanente innerhalb ihrer Zuständigkeit gefaßten Beschlüsse sind sofort vollziehbar. Nur in wenigen Ausnahmefällen bedürfen sie der Zustimmung durch den Ayuntamiento.

In den Gemeinden unter 2.000 Einwohnern, in denen eine Comisión permanente ja nicht besteht, gehen die sonst dieser übertragenen Aufgaben auf den Alcalde über ¹⁾. Auch in Gemeinden über 2.000 Einwohnern kann der Alcalde die Aufgaben der Comisión permanente wahrnehmen, wenn diese sie ihm gemäß Art. 116 Buchst. i LRL überträgt. Da der Alcalde die Tenientes frei aussucht und somit vorzugsweise solche Con-

1) Urteile T.S. vom 13. 4. 1959 und 30. 10. 1963; ALVAREZ GENDIN, Derecho Administrativo S. 222, 230; Tratado II S. 353; ENTRENA CUESTA, Derecho Administrativo S. 182; SCHERMAYER, Diss. S. 115.

cejales nominieren kann, die sein besonderes Vertrauen genießen, ist die Comisión permanente ein handliches Instrument des Alcalde.

6. Teil

Sonstige Einrichtungen der Gemeinde

§ 16 Die offene Versammlung (Concejo abierto)

Nicht jede Gemeinde braucht einen Ayuntamiento zu haben. Nach alter Tradition hat Art. 72 LRL die Institution der offenen Versammlung (früher "Asamblea abierta municipal", heute "Concejo abierto") aller wahlberechtigten Männer und Frauen übernommen ¹⁾. Dabei versammelt sich die gesamte Gemeinde auf einem öffentlichen Platz, um über die Gemeindebelange zu beraten und zu beschließen. Der Concejo abierto ersetzt sowohl den Ayuntamiento als auch die Comisión permanente.

Der Concejo abierto als beratendes und beschlußfassendes Organ besteht in Spanien seit dem Mittelalter und hat - besonders im Norden des Landes - auch die Zeiten überdauert, in denen er nicht anerkannt war ²⁾. Das Estatuto Municipal erkannte in Art. 42 den Concejo abierto für Gemeinden unter 500 Einwohnern an, was auch in das Gemeindegesetz von 1935 in Art. 34 übernommen wurde. Nach Art. 114 Ziff. 3 ROF können die Gemeinden den Ayuntamiento auf Antrag durch die Carta orgánica ³⁾ in einen Concejo abierto und umgekehrt umwandeln. Von diesem Recht wurde aber - soweit ersichtlich - noch kein Gebrauch gemacht ⁴⁾. Da von Art. 72 LRL die bestehenden Concejos abiertos, die es ja nur in Gemein-

1) Auch in kleineren Gemeinden Deutschlands bestehen derartige Gemeindeversammlungen, vgl. WOLFF, LB II § 87 I a.

2) ALVAREZ GENDIN, Derecho Administrativo S. 200; WEFERS, Grundlagen S. 108.

3) Siehe unten S. 103.

4) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 333.

den unter 500 Einwohnern gab, anerkannt wurden, andererseits aber neue Concejos abiertos nicht geschaffen wurden, bestehen diese - soweit überhaupt - nur noch in Gemeinden unter 500 Einwohnern.

ABELLA lehnt den Concejo abierto als veraltet ab und zwar selbst dort, wo er früher funktioniert hat, auch wenn die Bevölkerungszahl noch so gering ist, da in Spanien das repräsentative System gelte und drei Concejales besser und wirksamer entscheiden können als eine ganze Gemeinde. Darüber hinaus bestehe in sämtlichen Gemeinden ein Ayuntamiento, da in allen spanischen Gemeinden seit 1948 Gemeindewahlen abgehalten wurden, so daß ein Concejo abierto nicht mehr zusammentreten müsse ¹⁾. MARQUES CARBO hat untersucht, ob und wo der Concejo abierto noch fortbesteht und dabei feststellt, daß in Spanien keine einzige Gemeinde sich noch durch den Concejo abierto regiert; der Concejo abierto bestehe nur noch in einigen Entidades locales menores, wo er die Junta vecinal ersetze ²⁾. Zwar komme es auch heute noch vor, daß ein Concejo abierto tage, das sei aber dann nur auf das allgemeine Interesse an lokalen Problemen zurückzuführen, die Entscheidungen selber würden nur im Ayuntamiento getroffen ³⁾.

§ 17 Der Einwohnerrat (Junta vecinal)

Die Entidades locales menores ⁴⁾ werden von einer Junta vecinal verwaltet, die aus einem Unterbürgermeister (Alcalde pedáneo) und aus zwei weiteren Mitgliedern (vocales) besteht. Der Alcalde pedáneo wird auf Vorschlag des Alcalde der Muttergemeinde vom Gobernador civil auf unbestimmte Zeit gemäß Art. 69 LRL ernannt. Die vocales werden vom Ayuntamiento mit

1) ABELLA, Régimen S. 444.

2) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 333.

3) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 335.

4) Siehe oben S. 34.

absoluter Mehrheit berufen. Alle drei Mitglieder der Junta vecinal müssen Familienoberhäupter sein, innerhalb des Gebietes der Entidad local menor wohnen (Art. 76 LRL) und die gleichen Amtsvoraussetzungen wie die Concejales erfüllen ¹⁾. Ihre Tätigkeit ist unentgeltlich.

Der Alcalde pedáneo bleibt solange im Amt, als er das Vertrauen des Alcalde der Muttergemeinde genießt. Dieser kann jederzeit beim Gobernador civil die Absetzung des Alcalde pedáneo beantragen, "wenn er es für nötig halten sollte". Er ist hierzu verpflichtet, wenn Gründe des öffentlichen Wohls, schlechte Amtsführung oder grobe Amtspflichtverletzungen es erfordern (Art. 24 Abs. 2 ROF). Bei einem Wechsel des Alcalde der Muttergemeinde kann dieser dem Gobernador civil einen neuen Alcalde pedáneo vorschlagen (Art. 24 Abs. 1 ROF). Die vocales werden je zur Hälfte alle drei Jahre erneuert (Art. 77 LRL).

Die Entidades locales menores haben eigene Zuständigkeiten, so Bau und Unterhaltung von Brunnen und Tränken, Straßenreinigung, Verwaltung des Vermögens usw. (Art. 107 LRL). Die Juntas vecinales sind zuständig für finanzielle Angelegenheiten wie Verabschiedung des Haushaltes und Rechnungskontrolle, Verwaltung des Vermögens der Entidad local menor und die dem Ayuntamiento obliegenden Aufgaben hinsichtlich der Verwaltung der Gemeinde, soweit dieser sie auf die Entidad local menor übertragen hat (Art. 125 LRL).

Der Alcalde pedáneo leitet die Sitzungen der Junta vecinal, führt ihre Beschlüsse aus und erfüllt alle Regierungs- und Verwaltungsaufgaben des Alcalde der Muttergemeinde, so-

1) Siehe oben S. 62.

weit sie auf die Entidad local menor übertragen sind (Art. 124 LRL) ¹⁾.

§ 18 Der örtliche Vorsteher (Alcalde de barrio)

Der Alcalde kann gemäß Art. 70, 71 LRL in den barrios ²⁾ einen besonderen örtlichen Vorsteher, Alcalde de barrio, ernennen. Es steht dabei in seinem Ermessen, ob er von diesem Recht Gebrauch machen will. Die Betreffenden müssen die für die Ernennung zum Alcalde pedáneo vorgeschriebenen Voraussetzungen ³⁾ erfüllen und führen ihr Amt obligatorisch und unentgeltlich - mit Ausnahme geringer Aufwandsentschädigungen. Der Alcalde hat den Ayuntamiento von der Ernennung zu unterrichten.

Der Alcalde kann den Alcalde de barrio jederzeit vorläufig oder endgültig seines Amtes entheben; die Amtszeit endet automatisch mit der des Alcalde (Art. 27 ROF).

Stehen dem Alcalde pedáneo noch gewisse, wenn auch schwache Eigenbefugnisse zu, so hat der Alcalde de barrio keinen eigenen, gesetzlich geregelten Aufgabenkreis. Vielmehr ist er ausschließlich Delegierter des Alcalde und verfügt nur über die ihm von diesem ausdrücklich übertragenen Befugnisse (Art. 71 LRL). Oft werden diese Befugnisse durch Dekret geregelt; manchmal bestehen sie allerdings auch gewohnheitsrechtlich, so z.B. in einigen ländlichen Gemeinden als Vermittler in familien- oder nachbarrechtlichen Streitigkeiten, ohne daß in-

1) Sehr umstritten ist in der spanischen Literatur, ob diese Gebilde erhalten bleiben sollen. Während die Befürworter auf die gemeindliche Tradition und die Nähe der Verwaltung zum Einzelnen verweisen, betonen ihre Gegner vor allem die geringe Handlungsfähigkeit dieser Institutionen. Vgl. für alle: ABELLA, Régimen S. 126; MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 141 f. m.w.N.

2) Siehe oben S. 35.

3) Art. 25 ROF, Art. 60 LRL. Siehe oben S. 100 f.

des den Schiedssprüchen die Bedeutung eines richterlichen Urteils zukommt ¹⁾.

§ 19 Das régime de carta

Nach dem vom Estatuto Municipal eingeführten und von Art. 94 LRL übernommenen régime de carta kann sich jede Gemeinde ein ihren Bedürfnissen angepaßtes eigenes System der Gemeindeorganisation und -verwaltung, und zwar sowohl auf organischem (carta orgánica) als auch auf wirtschaftlichem (carta económica) Gebiet geben. Da solche Systeme aber geeignet sind, das zentralistische Gemeindegesetz Spaniens zu untergraben, wurde durch Aufnahme verschiedener Vorschriften - so vor allem das Recht des Ministerrates, in die Cartas municipales bindende Änderungen einzufügen, die die Gemeinde nur vermeiden kann, wenn sie ganz von der Beantragung der Carta Abstand nimmt - die Beantragung und Erteilung in der Praxis so erschwert, "daß bei Besonderheiten der beantragten carta ernsthafte Hindernisse zu befürchten sind" ²⁾.

Wegen der starren Vorschriften wird das régime de carta nur für kleinere finanzielle Besonderheiten einiger Gemeinden benutzt ³⁾. Die Unzulänglichkeit der das régime de carta betreffenden einschränkenden Vorschriften zeigt sich auch darin, daß 1957 zunächst ein Vorschaltgesetz erlassen werden mußte, um eine Sonderregelung für Barcelona und Madrid durch zwei spezielle Gesetze (LEB, LEM), nicht durch Erstellung einer Carta, zu ermöglichen ⁴⁾. In der Begründung zur LEM heißt es dazu: "Damit hat die Bewegung die strenge Einförmigkeit, die eine der Charakteristiken unserer modernen Gemeindegesetzge-

1) BARROS MARTINEZ, Derecho Local S. 60.

2) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 409.

3) JORDANA DE POZAS, Luis, El Nuevo Estado Español II, S. 267.

4) RUIZ DEL CASTILLO, El Nuevo Estado Español II, S. 330.

bung war, und deren Fortdauer nicht gerechtfertigt war, wirksam durchbrochen" ¹⁾.

Da eine Änderung der Gemeindeorganisation, wie sich im Falle Madrid und Barcelona gezeigt hat, nur sehr schwer möglich ist, kommt dem in Art. 94 IRL vorgesehenen régime de carta fast keine Bedeutung zu ²⁾.

1) BOE vom 18. 7. 1963.

2) ENTRENA CUESTA, Documentación Administrativa 1964, 82.

7. Teil

Staatsaufsicht und Selbstverwaltung

§ 20 Die Staatsaufsicht

Der spanische Staat übt über die Gemeinden eine umfangreiche Aufsicht aus ¹⁾. Die Staatsaufsicht umfaßt sämtliche Gebiete des Gemeindelebens.

Gemäß Art. 62 IRL wird der Alcalde vom Innenminister bzw. vom Gobernador civil ernannt; der Innenminister kann ihn jederzeit aus "Gründen des öffentlichen Interesses" abberufen, ohne daß ein Rechtsmittel gegeben wäre. Die wichtigsten Gemeindebeamten, nämlich Secretario, Interventor und Depositario, werden vom Staat ernannt und abberufen. Alle nicht gesetzlich den Gemeinden zugewiesenen Aufgaben führt die Gemeinde unter der Leitung des Innenministeriums bzw. der dem Innenministerium nachgeordneten Dirección General de Administración Local aus (Art. 7 IRL, Art. 2 ROF). Die Haushaltsüberwachung, -prüfung und -beratung wird durch den Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, der der Dirección General de Administración Local angegliedert ist, ausgeübt (Art. 354 IRL).

Die Gemeinderatsbeschlüsse müssen dem Gobernador civil innerhalb von drei Tagen mitgeteilt werden (Art. 331 ROF). Gemäß Art. 267 IRL überwachen der Gobernador civil und der Alcalde in seiner Eigenschaft als Staatsdelegierter ²⁾ die Tätigkeit der gemeindlichen Institutionen, setzen Verfügungen und Beschlüsse - wenn nötig - einstweilen außer Vollzug, soweit sie mit einem Zuständigkeitsmangel behaftet sind, einen Straftatbestand erfüllen, gegen die öffentliche Ordnung verstoßen (Art. 362, 364 Abs. 1 IRL) oder eine "manifeste Gesetzesverletzung" darstellen ³⁾. Sie üben Disziplinar- und Schutzfunk-

1) ENTRENA CUESTA, Probl. Pol. 1962, 138.

2) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1158.

3) BOQUERA OLIVER, RAP 1961, 115; MARQUES CARBO, Derecho Local II, 2 S. 998 f.

tionen aus und erstatten dem Innenminister Bericht ¹⁾.

Ebenso sind Secretario, Interventor und Depositario verpflichtet, ihres Erachtens gesetzwidrige Handlungen sowohl des Alcalde wie auch des Ayuntamiento oder der Comisión permanente in einem Gutachten festzustellen. Diese Gutachten haben zwar nur informatorischen Charakter, sie entheben aber diese drei Beamten ihrer Verantwortlichkeit. Bei Nichtbeachtung der Gutachten können sie die Aufhebung der Handlungen und Beschlüsse bei den zuständigen staatlichen Aufsichtsorganen beantragen ²⁾.

Bei einer Vielzahl von Beschlüssen ist zu deren Wirksamkeit die Genehmigung der zuständigen staatlichen Stellen erforderlich ³⁾. Es handelt sich dabei im wesentlichen um Beschlüsse auf folgenden Gebieten:

- 1) die Schaffung neuer Entidades locales menores (Art. 24 IRL),
- 2) freiwillige Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden zur Erfüllung bestimmter Aufgaben (Art. 33 bis 35 IRL),
- 3) das régimen de carta (Art. 94 IRL),
- 4) alle reglamentos und ordenanzas (Art. 109, 110 IRL) ⁴⁾,
- 5) der ordentliche und außerordentliche Haushalt ⁵⁾,
- 6) Entwidmung von Gemeindegütern (Art. 194 IRL),
- 7) die Veräußerung von gemeindlichem Grundvermögen (Art. 189 IRL),
- 8) städtische Bauprojekte (Art. 132 IRL) ⁶⁾.

Will ein Betroffener gegen einen genehmigungsbedürftigen Beschluß vorgehen, so muß er gemäß Art. 29 LJCA die den genehmig-

1) Einzelheiten bei SCHERMAYER, Diss. S. 140 ff.

2) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1109; BARROS MARTINEZ, Derecho Local S. 386; a.A. MARQUES CARBO, Derecho Local II, 2 S. 998.

3) BERMEJO GIRONES, REVL 1947, 32.

4) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1129 betont, daß es sich nur um eine Legalitätskontrolle handelt.

5) Siehe oben S. 87.

6) In den letzten beiden Fällen ist Autorización, d.h. vorherige Zustimmung erforderlich (GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1143 f.).

ten Beschluß erlassende Korporation verklagen. Daraus ergibt sich, daß der in seinen Rechten verletzte Einzelne nicht gegen die Genehmigung, sondern gegen den genehmigten Beschluß vorzugehen hat ¹⁾. Dabei kann bei Verfahrensfehlern oder Gesetzesverstößen der Beschluß oder auch nur die Genehmigung aufgehoben werden ²⁾. Wird die Genehmigung versagt, kann die Gemeinde nach Einhaltung des Vorverfahrens klagen ³⁾.

Der Staat überprüft jedoch nicht nur die konkreten Beschlüsse der Gemeindeorgane, sondern auch deren Tätigkeit insgesamt. Dabei stehen ihm einschneidende Mittel zur Verfolgung seiner Interessen zur Verfügung.

Nach Art. 421 Abs. 1 LRL kann der Gobernador civil die Präsidenten und Mitglieder der lokalen Korporationen ihres Amtes aus schwerwiegenden Gründen oder Gründen der öffentlichen Ordnung entheben, wenn er gleichzeitig innerhalb von 24 Stunden dem Innenminister Mitteilung macht, der die Suspendierung bestätigt oder die Maßnahme aufhebt. Nach Art. 421 Abs. 2 LRL kann der Innenminister aus denselben Gründen sowie außerdem in Fällen schlechten Verhaltens oder schwerwiegender Nachlässigkeit den Präsidenten oder die Mitglieder der Gemeindekörperschaft ihres Dienstes für einen Zeitraum von 60 Tagen oder aber ganz des Amtes entheben. Im letzten Fall ist aber ein Untersuchungsverfahren, in dem dem Betroffenen rechtliches Gehör zu gewähren ist, durchzuführen, soweit es sich um gewählte Mitglieder der Korporation handelt. In keinem dieser Fälle unterliegen gemäß Art. 421 Abs. 3 LRL die Beschlüsse des Innenministers der Nachprüfung durch die Verwaltungsgerichte.

Nach Art. 422 Abs. 1 LRL, Art. 399 ROF kann der Ministerrat auf Vorschlag des Innenministers und nach vorheriger Anhörung

1) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1112 f.

2) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1115.

3) GARCIA-TREVIJANO FOS, Derecho Administrativo II S. 1118.

der betroffenen Gemeinde sowie nach Einholung eines Gutachtens des Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento die Auflösung des Ayuntamiento dekretieren, wenn dessen Handlungen schwerwiegend die staatlichen oder gemeindlichen Interessen schädigen. Aus demselben Grund kann der Innenminister die Juntas vecinales auflösen (Art. 422 Abs. 2 LRL). In jedem dieser Fälle kann bis zu einer Neukonstituierung der Korporation die Regierung gemäß Art. 422 Abs. 3 LRL eine Verwaltungskommission zur Leitung der Gemeinde einsetzen, deren Mitgliederzahl nicht größer sein darf als die gesetzliche Mitgliederzahl der betreffenden Korporation (intervención gubernativa). Die Regierung hat gemäß Art. 424 LRL Neuwahlen zur Konstituierung eines neuen Ayuntamiento binnen sechs Monaten, beginnend mit dem Tage der Auflösung, auszuschreiben.

Im Rahmen der Finanzaufsicht kann der Innenminister nach Art. 425 f. LRL, Art. 403 ROF anordnen, daß unter Auflösung des Ayuntamiento bis zu drei staatliche Fachleute die Finanzverwaltung der Gemeinde übernehmen und innerhalb von zwei Jahren Vorschläge für eine Ordnung der Gemeindefinanzen vorlegen (tutela gubernativa), wenn

drei Haushaltspläne innerhalb von fünf Jahren mit jeweils mehr als 15 % Defizit gegenüber den gesamten Einnahmen abgeschlossen wurden,

ein Haushaltsplan mit einem Defizit von mindestens $\frac{1}{3}$ der tatsächlichen Einnahmen abschließt

oder mehr als 30 % der in dem Haushaltsplan vorgesehenen Einnahmen zur Zahlung von Schulden gerichtlich oder verwaltungsmäßig einbehalten worden sind.

Wird die tutela zum zweiten Male angeordnet, kann die Gemeinde aufgelöst werden (Art. 408 f. ROF) ¹⁾.

1) Vgl. allgemein zur tutela: CASADO IGLESIAS, REVL 1967, 217 ff.

Gemäß Art. 428 IRL kann auf dem Gebiet der Gesundheitsaufsicht der Consejo Nacional de Sanidad anordnen, daß die Comisión delegada de Sanidad die Mittel, die die Gemeinden für die Erfüllung von gesundheitlichen Aufgaben verwenden müssen, bestimmt und verwaltet, wenn Gemeinden die gesundheitlichen Mindestaufgaben ständig vernachlässigen (tutela sanitaria).

§ 21 Gemeindliche Selbstverwaltung

Die Untersuchung, welche Zuständigkeiten der Gemeinde noch verblieben sind und welcher Aufsicht die Gemeindeorgane bei der Ausübung dieser Zuständigkeit unterliegen, provoziert eine Überprüfung, ob bei der spanischen Gemeinde überhaupt noch eine gemeindliche Selbstverwaltung besteht.

Im folgenden soll von den Kennzeichen ausgegangen werden, die WOLFF der gemeindlichen Selbstverwaltung zuschreibt: "Gemeindliche Selbstverwaltung ist das Recht der Gemeinde, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich, mit eigenen Mitteln und unter Beteiligung einer demokratisch gewählten Volksvertretung zu regeln" ¹⁾.

I. Aufgabenallzuständigkeit (Universalität)

Neben dem bereits aufgezählten Aufgabenkatalog enthält Art. 101 Abs. 2 IRL eine Generalklausel, aufgrund derer man auf eine Aufgabenallzuständigkeit der spanischen Gemeinde schließen könnte. Nach Buchstabe k dieser Bestimmung richtet sich die Tätigkeit der Gemeinde auf "jedwede ... Arbeiten und Dienste, die das Ziel haben, die Interessen der Gemeinde zu fördern, den allgemeinen Bedarf zu decken und die ideellen

1) WOLFF, LB II § 86 VII.

Wünsche der gemeindlichen Gemeinschaft zu befriedigen".

Art. 101 Abs. 2 Buchst. k LRL wird aber entscheidend durch Art. 156 LRL eingeschränkt, wonach eine Kompetenz der Gemeinde nur insoweit besteht, als dem Staat oder seinen Einrichtungen diese Aufgaben nicht zugewiesen sind ¹⁾. GARCIA DE ENTERRIA hat dazu festgestellt, daß es in Anbetracht dieser Regelung und der häufigen Zuweisung spezieller Aufgaben an staatliche Organe nicht möglich sei, aus der Generalklausel des Art. 101 LRL und dem beigefügten Katalog auf eine Universalität zu schließen ²⁾. Der spanische Gesetzgeber hat die gemeindliche Allzuständigkeit des Art. 101 Abs. 2 Buchst. k LRL soweit eingeschränkt und so viele Aufgaben Sonderbehörden des Staates zugewiesen, daß in die Zuständigkeit der Gemeinden eingreifende Organe nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel sind.

II. Eigenverantwortlichkeit

Von der Grundkonzeption der LRL her kann die Gemeinde unter Ausübung ihres freien Ermessens Entscheidungen auf bestimmten Gebieten treffen, die lediglich einer Rechtmäßigkeitskontrolle unterliegen. Entscheidungen des Ayuntamiento können gemäß Art. 362 bzw. 364 LRL im Rahmen der Legalitätskontrolle durch den Alcalde oder den Gobernador civil nur aufgehoben werden, wenn das tätig gewordene Ratsgremium bei Beschlußfassung nicht zuständig war, der Beschluß einen Straftatbestand erfüllt bzw. gegen die öffentliche Ordnung verstößt oder eine "manifeste Gesetzesverletzung" vorliegt ³⁾. Es besteht demnach auf bestimmten Gebieten eine Legalitätskontrolle, nicht eine Opportunitätskontrolle, so daß eine Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde von der Grundkonzeption her gegeben ist. Die Gemeinde kann demnach in bestimmten Angelegenheiten der örtli-

1) Siehe oben S. 39 ff.

2) GARCIA DE ENTERRIA, Problemas S. 66.

3) Siehe oben S. 77.

chen Verwaltung eine eigene Entscheidung, frei von staatlichen Weisungen insbesondere hinsichtlich des Ermessensgebrauchs und der Zweckmäßigkeit, treffen.

Diese Grundkonzeption der LRL ist aber erheblich eingeschränkt. Zu den wesentlichen Voraussetzungen der den Kern der gemeindlichen Selbstverwaltung bildenden Eigenverantwortlichkeit ¹⁾ gehören insbesondere:

a. die Organisationshoheit im Rahmen der Gesetze, insbesondere das Recht auf (unmittelbare oder mittelbare) Wahl der Gemeindeorgane

1. Der Ayuntamiento wird zu je 1/3 von den Familienvätern, dem Sindicato und aus den Repräsentanten der lokalen Vereinigungen gewählt ²⁾. Die Vertreter der Familienväter werden unmittelbar gewählt. Das zweite Drittel der Concejales wird mittelbar von Bürgern der Gemeinde dadurch gewählt, daß die in den Sindicatos organisierten Arbeitnehmer und -geber die vocales bestimmen, die ihrerseits durch die compromisarios die Concejales wählen. Da das dritte Drittel der Concejales von den beiden ersten Dritteln gewählt wird, besteht auch insoweit eine mittelbare Wahl der Gemeindevertreter.

2. Der Alcalde wird weder unmittelbar noch mittelbar von den Bürgern gewählt, sondern vom Innenminister bzw. Gobernador civil ernannt, wobei die Ernennung nicht einmal auf einen Concejal zu fallen braucht ³⁾.

3. Es ist zweifelhaft, ob hinsichtlich des dritten Gemeindeorgans, der Comisión permanente, eine Organisationshoheit der Gemeinde besteht, da die Comisión permanente sich zwar aus den unmittelbar oder mittelbar gewählten Concejales zusammensetzt, der vom Staat ernannte Alcalde aber völlig frei ist bei der Ernennung und Abberufung der Mitglieder dieses Organs ⁴⁾.

1) WOLFF, LB II § 86 VII b.

2) Siehe oben S. 60 ff.

3) Siehe oben S. 78 ff.

4) Siehe oben S. 96.

b. die Personalhoheit

Die Personalhoheit der Gemeinden ist dadurch stark eingeschränkt, daß die wichtigsten Gemeindebeamten, Secretario, Interventor und Depositario, von der Dirección general de Administración local ernannt werden.

Bezüglich der übrigen Gemeindebediensteten besteht eine Personalhoheit mit Ausnahme des im Gesundheitswesen tätigen Personals ¹⁾.

c. die Bauplanungshoheit

Eine Bauplanungshoheit der Gemeinde besteht nicht, da diese vom Consejo Nacional de Urbanismo bzw. vom Wohnungsbauministerium ausgeübt wird, so daß die Gemeinden ihrer "wichtigsten und traditionellsten Befugnisse" ²⁾ enthoben worden sind.

d. das Recht zur Schaffung und Unterhaltung von Einrichtungen

Nach Art. 167 LRL, Art. 30 ff. RS kann die Gemeinde sich wirtschaftlich betätigen, insbesondere im Rahmen ihrer Zuständigkeit Versorgungsbetriebe errichten und unterhalten ³⁾. Ebenso kann die Gemeinde in bestimmten Fällen privatwirtschaftliche Unternehmen heranziehen und fördern.

e. das Recht zur Führung von Rechtsstreitigkeiten

Die Gemeinde ist nach freiem Ermessen berechtigt, Rechtsstreitigkeiten zu führen.

1) ALBI, Crisis S. 454. Gemäß Art. 30 Abs. 2 Reglamento de personal de los Servicios Sanitarios vom 27. 11. 1953 (BOE vom 9. 4. 1954) besteht das im Gesundheitswesen tätige Personal ausschließlich aus dem Innenminister nachgeordneten Beamten.

2) ALBI, Crisis S. 450.

3) Siehe oben S. 42.

f. das Recht zur Übertragung von einzelnen hoheitlichen Kompetenzen auf andere Rechtssubjekte

Im Gemeindegesetz von 1870 wird zum ersten Male die vorübergehende Vereinigung zweier oder mehrerer Gemeinden zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles wie z.B. des Straßenbaues zugelassen. Alle folgenden Gemeindegesetze übernehmen mit geringfügigen Änderungen diese Regelung.

Art. 29 LRL bestimmt, daß die Gemeinden mancomunidades (Zweckverbände) zur Ausführung von Bauvorhaben, zur Erbringung von Diensten oder zur Erreichung anderer in der Zuständigkeit der Gemeinde liegender Ziele bilden können. Die sich verbindenden Gemeinden können verschiedenen Provinzen angehören und brauchen keine Nachbargemeinden zu sein (Art. 30 LRL). Die Gründung der mancomunidades wird von den Ayuntamientos der beteiligten Gemeinden beschlossen; gleichzeitig benennt jede ein Mitglied für eine Kommission, die die Satzung der mancomunidad entwirft (Art. 33 LRL). Die Satzung muß von jedem der beteiligten Ayuntamientos und vom Ministerrat genehmigt werden. In der Satzung wird die nähere Organisation der mancomunidad sowie ihre Finanzierung, Dauer etc. geregelt (Art. 37 LRL).

Die mancomunidad ist als eine mit voller Rechtspersönlichkeit ausgestattete freiwillige Vereinigung der Gemeinden anzusehen, die sich bei gemeinsamem Interesse unter Schaffung einer eigenen Satzung zur Erfüllung bestimmter (konkreter) Verwaltungsaufgaben ihrer Zuständigkeit zusammenschließen ¹⁾.

So sehr die mancomunidades auch zur Vereinfachung und Stärkung der Gemeindeverwaltung befürwortet werden ²⁾, da sie theoretisch eine ideale Lösung sind, die Unzulänglichkeiten einer übermäßigen Zersplitterung durch freiwillige Zusammen-

1) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 170 f.

2) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 167.

fassung von Anstrengungen und Mitteln unter Aufrechterhaltung der Eigenständigkeit der Beteiligten ¹⁾ auszugleichen, so wenig wirkungsvoll sind diese Einrichtungen aber in Anbetracht der "Kirchturmspolitik" der einzelnen Gemeinden, die sich häufig gegen jegliche Vereinigung sträuben ²⁾.

Außer den freiwilligen mancomunidades können auf Beschluß des Ministerrates auch zwangsweise Zweckverbände (agrupaciones forzozas) verschiedener Gemeinden zur Erfüllung von Pflichtaufgaben gebildet werden, deren Satzungen von der Regierung festgelegt werden und die so lange bestehen bleiben, bis die beteiligten Gemeinden nachweisen, daß sie die Aufgaben des Zweckverbandes allein durchzuführen in der Lage sind (Art. 38, 39 LRL) ³⁾.

III. Satzungsgewalt

Ob Autonomie überhaupt zur Selbstverwaltung gehört, ist streitig ⁴⁾.

Soweit den spanischen Gemeinden Zuständigkeiten verblieben sind, können die Ayuntamientos im Rahmen der allgemeinen Gesetze Satzungen (z.B. Haushaltssatzungen, Art. 121 Buchst. g LRL; Betriebssatzungen, Art. 121 Buchst. h LRL ⁵⁾) erlassen ⁶⁾.

IV. Finanzhoheit

Gemäß Art. 429 LRL hatten die Gemeinden ursprünglich folgende Einnahmen:

1) ALBI, Crisis S. 286.

2) MARQUES CARBO, Derecho Local I S. 174; ALBI, Crisis S. 289.

3) MARTIN MATEO, Comarcalización S. 44 ff.

4) Vgl. WOLFF, LB II § 86 VII c 1.

5) Eine Hauptsatzung i.S.d. deutschen Rechts (vgl. WOLFF, LB II § 86 VII c 3) ist im spanischen Recht nicht vorgesehen, da der ROF die Selbstorganisation der spanischen Gemeinde eingehend regelt.

6) Siehe oben S. 76.

a. Erträge aus ihrem Vermögen,

Die früher einmal sehr reichen Gemeinden wurden durch das Gesetz vom 1. 5. 1855 gezwungen, ihren Grundbesitz zu verkaufen. Zwar sollten die Grundstücke ausgenommen sein, die von den Gemeindeangehörigen unentgeltlich genutzt wurden, da jedoch gerade die einflußreichen Gemeinderatsmitglieder reich genug waren, um die Grundstücke zu erwerben, wurden sehr häufig auch diese Grundstücke veräußert ¹⁾. Von dem Erlös erhielt der Staat 20 % als eine Art Steuer, 25 % mußten beim staatlichen Schatzamt hinterlegt werden und wurden später in nicht rückzahlbare Staatsanleihen umgewandelt ²⁾. Durch dieses Gesetz und das Vorgehen der Ayuntamientos wurde das Gemeindevermögen ausverkauft und die Gemeinden fast aller eigenen Mittel beraubt ³⁾.

b. Erträge aus den Gemeindediensten,

c. Dotationen,

d. Finanzausgleich für Gemeinden unter 20.000 Einwohnern, die ihren Haushalt nicht aus den gesetzlich vorgesehenen Einnahmen decken können (Art. 573 ff. LRL),

e. allgemeine und besondere Geldabgaben.

An allgemeinen und besonderen Abgaben sollten die Gemeinden erhalten:

1. Gemäß Art. 434 Abs. 1 Buchst. a LRL: Beiträge zur Deckung der Kosten gemeindlicher Einrichtungen (Art. 435 LRL), Verwaltungs- und Benutzungsgebühren (Art. 440 LRL) und Konzessionsabgaben (Art. 444 LRL).

1) NIETO, Bienes S. 265.

2) Die Gemeinden haben teilweise auch heute noch diese Schuldscheine, erhalten dafür jedoch nur 3 % Zinsen abzüglich 20 % Steuern, während andererseits der Wert der seinerzeit veräußerten Grundstücke um ca. das 300-fache gestiegen ist (MARTIN RETORTILLO, Cirilo, Municipio S. 31).

3) MARTIN RETORTILLO, Cirilo, Municipio S. 29 ff.; NIETO, Bienes S. 265 f.

2. Nach Art. 434 Abs. 1 Buchst. b IRL: Sonderabgaben, falls durch Errichtung von Bauwerken, Einrichtungen oder Diensten seitens der öffentlichen Hand bestimmte Grundstücke einen Wertzuwachs erlangen bzw. - wenn kein Wertzuwachs entsteht - falls bestimmte Personen oder Personengruppen einen Vorteil erlangen (Art. 451 IRL).
3. Gemäß Art. 434 Abs. 1 Buchst. c IRL: Sondersteuern für die Durchsetzung der Belange der öffentlichen Ordnung, wie z.B. für verunreinigte oder nicht ausgeschmückte Häuserfronten, für unzureichend bebaute Grundstücke (Art. 473 IRL), vor allem aber die Getränkesteuer (Art. 476 IRL).
4. Nach Art. 434 Abs. 1 Buchst. d IRL: gesetzlich genehmigte Steuern. Hierunter fallen gemäß Art. 477 IRL:

Beteiligung der Gemeinde an bestimmten staatlichen Steuern, vor allem an den gesamten Gebrauchs- und Verzehrsteuern (Art. 478 IRL) und an der Wein- und Sektsteuer (Art. 484 IRL),

vom Steuerschuldner zu zahlende Zuschläge zu der staatlichen Industrie- und Handelssteuer, zu der Gewinnsteuer, zu den Verbrauchssteuern für Gas und Elektrizität, zu der Steuer auf das Bruttoprodukt der Bergwerksgesellschaften (Art. 485 ff. IRL),

Zuschläge zu den Provinzsteuern (Art. 492 ff. IRL),

Vergnügungssteuer (Art. 496 f. IRL),

Kraftfahrzeugsteuer für Luxusfahrzeuge (Art. 498 IRL),

Steuer für baureife unbebaute Grundstücke (Art. 499 IRL),

Wertzuwachssteuer beim Verkauf von Grundstücken (Art. 510 IRL),

Verzehrsteuer für alkoholische Getränke, Fleisch und Fisch (Art. 525 IRL),

Beerdigungssteuer für prunkvolle Bestattungen (Art. 555 IRL),

Wettsteuer (Art. 556 IRL),

Grundsteuer (Art. 557 ff. IRL),

Ersatzabgaben für Hand- und Spanndienste (Art. 564 ff. IRL),

traditionelle Steuern (Art. 572 IRL).

5. Gemäß Art. 434 Abs. 1 Buchst. e IRL: Geldbußen.

Diese umfangreiche finanzielle Selbständigkeit verloren die Gemeinden jedoch mit dem Gesetz vom 24. 12. 1962 (BOE vom 27. 12. 1962) ¹⁾. Mit diesem Gesetz werden fast sämtliche Steuern

1) ENTRENA CUESTA, Derecho Administrativo S. 260.

mit Ausnahme der Luxusabgaben sowie von Sonderabgaben für Ge- und Verbrauch den Gemeinden genommen. Ebenso wird der Finanzausgleich für Gemeinden unter 20.000 Einwohnern abgeschafft. Dafür erhalten die Gemeinden einen Anteil von 90 % der Einnahmen des Staates an Vermögenssteuer, Grundsteuer und Industriesteuer.

Durch verschiedene Gesetze im Jahre 1964 wird überdies die Beteiligung der Gemeinde an den Provinzsteuern aufgehoben. Mit der Abschaffung der Verbrauchs- und Verzehrsteuer haben die Gemeinden ihre wichtigste Einnahmequelle, die sie selber regulieren konnten, verloren und sind nunmehr auf die festliegende Beteiligung an staatlichen Einnahmen angewiesen.

Allerdings sollen den Gemeinden durch das Gesetz vom 23. 7. 1966 (BOE vom 25. 7. 1966) neue Finanzquellen verschafft werden. Danach erhalten die Gemeinden 3 % von bestimmten indirekten Steuereinnahmen des Staates. Dieser Betrag wird den Gemeinden jedoch nicht direkt ausgezahlt, sondern gemäß Art. 10 ff. des Gesetzes vom 23. 7. 1966 dem Fondo Nacional de Haciendas municipales (staatlicher Gemeindefinanzfond) überwiesen, der sie wiederum nach einem bestimmten Schlüssel an die Gemeinden weiterleitet.

Neu ist weiter die Einführung einer der Gemeinde zufließenden allgemeinen Kraftfahrzeugsteuer, die der Höhe nach festgelegt ist, sowie verschiedener ausschließlich gemeindlicher Steuern ¹⁾. Gemäß Art. 5 des Gesetzes vom 23. 7. 1966 erhalten die Gemeinden außerdem eine Beteiligung von 90 % an bestimmten staatlichen Steuern (z.B. der Grundsteuer, der Wertzuwachssteuer bei Grundstücken, der Industrie- und Handelssteuer), die direkt ohne Einschaltung des Fondo Nacional de Haciendas municipales den Gemeinden zufließt.

1) Vgl. dazu im einzelnen HERRERO FONTANA, Probl. Pol. 1967, 25 f.

In dem Gesetz vom 23. 7. 1966 ist vielfach ein erster bescheidener Anfang gesehen worden, die Gemeindefinanzen zu sanieren und die Finanzhoheit wieder herzustellen ¹⁾. Von einer Finanzhoheit kann aber nur insoweit gesprochen werden, als es überhaupt noch Gemeindesteuern gibt; allerdings besteht auch hier die Genehmigungspflicht der Haushalte ²⁾. ALBI bedauert deshalb zu recht, daß die ursprünglich autonomen Gemeindesteuern nach und nach abgeschafft und durch eine Beteiligung der Gemeinde an staatlichen Einnahmen unter gleichzeitigem Ausbau der Dotationen ersetzt wurden ³⁾.

Die Hoffnungen von LOPEZ RODO, es sei eine umgehende Sanierung der sich in ausgesprochen schlechter Lage befindlichen Gemeindefinanzen zu erwarten ⁴⁾, haben sich bislang nicht erfüllt.

V. Beteiligung der Gemeindevertretung

a. Der Ayuntamiento hat nur insoweit noch einen - durch die Regelung des Art. 156 LRL allerdings ohnehin stark eingeschränkten - Zuständigkeitsbereich, soweit die Gemeinde über eigene finanzielle Mittel verfügt.

In Anbetracht der wirtschaftlichen Misere fast aller spanischen Gemeinden ⁵⁾ verbleibt den Ayuntamientos in der Regel lediglich ein Petitions- und teilweise ein Beratungsrecht ⁶⁾.

b. Fraglich ist, ob der Ayuntamiento als ein demokratisch

1) HERRERO FONTANA, Probl. Pol. 1967, 31; MARTINEZ ESTERUELAS, Probl. Pol. 1967, 97 ff.

2) Siehe oben S. 87.

3) ALBI, Crisis S. 485 f.; ebenso LOBATO BRIME, REVL 1960, 719.

4) LOPEZ RODO, ZaöR 1954, 680.

5) GARCIA DE ENTERRIA, Problemas S. 30, hat im Jahre 1958 festgestellt, daß auf Grund der schlechten Finanzlage für eine Selbstverwaltung nur 153 Gemeinden in Betracht kommen.

6) DE LA FUENTE, Probl. Pol. 1966, 123 f.

gewähltes Organ anzusehen ist. Da die Gemeindevertretung sich aus drei verschiedenartig gewählten Gruppen zusammensetzt, liegt insgesamt gesehen keine allgemeine und gleiche Wahl vor.

Ein allgemeines Wahlrecht besteht bei der Gruppe der Familienoberhäupter trotz der Deklaration in Art. 90 LRL nicht, da nur ein bestimmter Teil der Bürger aktiv und ein noch kleinerer Teil (nämlich unter Abzug der Einzelhaushaltungen) passiv wahlberechtigt ist.

Bei der Wahl des Drittels der Vertreter des Sindicato besteht insoweit eine Bevorzugung des gewerkschaftlich organisierten Bevölkerungsteils gegenüber der restlichen Bevölkerung (z.B. Angehörige der freien Berufe, nicht berufstätige Bürger), als dieser eine entsprechende Wahlmöglichkeit nicht eingeräumt wird.

Ein echtes Wahlrecht der dritten Gruppe, der Mitglieder der Vereinigungen, besteht nicht, da einmal ohnehin nur die Chargen dieser Vereinigungen in Betracht kommen, vor allem aber, weil die Vereinigungen die Kandidaten nur vorschlagen können, der Gobernador civil als staatliches Organ bei der Aufstellung der Kandidatenliste jedoch an diese Vorschläge nicht gebunden ist, sondern vielmehr nach Gutdünken Persönlichkeiten zu Kandidaten ernennen kann. Überdies wählen aus dieser Kandidatenliste dann nicht etwa die Mitglieder der Vereinigungen das dritte Drittel, sondern die beiden ersten Drittel der concejales, wodurch die bei der Wahl des ersten und zweiten Drittels entstehende Ungleichheit noch verstärkt wird.

Ob unter diesen Umständen noch von einer für die Bejahung der Selbstverwaltung erforderlichen demokratischen Wahl gesprochen werden kann ¹⁾, mag dahinstehen.

1) Vgl. dazu auch oben S. 67 f.

VI. Zusammenfassung

Da die Zuständigkeit der Gemeinde stark eingeschränkt ist und die Kompetenzaushöhlung durch die spanische Gesetzgebung ständig fortschreitet,

da der Staat in den den Gemeinden verbleibenden Zuständigkeitsbereichen die Ermessensfreiheit durch Zweckmäßigkeitskontrolle und Genehmigungspflichten stark eingeschränkt hat,

da die Finanzmittel der Gemeinden häufig nicht einmal zur Erfüllung der Pflichtaufgaben ausreichen, vielmehr der Staat mit von ihm kontrollierten Dotationen die Gemeinden unterstützt, so daß ein freier Einsatz von Finanzmitteln nicht möglich ist,

da angesichts der Genehmigungspflicht des Haushaltsplanes durch staatliche Behörden die Gemeinden nicht nach eigenem Ermessen die - wenn überhaupt vorhandenen - geringen frei verfügbaren Finanzmittel einsetzen können,

da der Alcalde vom Staat ernannt wird, er seinerseits seine Stellvertreter - die einen Großteil der gemeindlichen Aufgaben wahrzunehmen haben - aus dem zumindest nicht klassisch - demokratisch gewählten Ayuntamiento frei ernennt,

da die wichtigsten Beamten der Gemeinde, nämlich Secretario, Interventor und Depositario, vom Staat ernannt werden,

kann für das spanische Gemeinderecht von einer Selbstverwaltung nicht gesprochen werden. Die Befugnisse der Gemeinden sind vielmehr auf ein Mitsprache- und Antragsrecht mit Ausnahme minimaler Entscheidungsfreiheit (z.B. Namensgebung bei Straßen, Wahl des Standortes eines öffentlichen Brunnens u.ä.) beschränkt.

§ 22 Schlußbemerkung

Zur Verdeutlichung der tatsächlichen Situation der spanischen Gemeinden, bei denen es sich überwiegend um kleinere Gemeinden

handelt ¹⁾, seien abschließend die Verhältnisse der Gemeinde Nuévalos (Zaragoza) dargestellt, die der Verfasser bei einem Besuch im Jahre 1968 näher kennenlernen konnte.

Die Gemeinde hat 500 Einwohner, von denen bei der Wahl des Drittels der Familienoberhäupter 179, also ca. 36 %, wahlberechtigt sind. Dieser hohe Prozentsatz der Wahlberechtigten ist darauf zurückzuführen, daß viele jüngere Einwohner, insbesondere die erwachsenen Ledigen, von Nuévalos in größere Städte abgewandert sind. Im Jahre 1960 lebten in Nuévalos noch etwa 1.000 Einwohner; heute ist der Ort überaltert und kaum noch lebensfähig.

Die Gemeinde Nuévalos, deren Ayuntamiento aus sechs Concejales besteht und deren Alcalde dort geboren ist, hat drei bis vier Kilometer Straßen, von denen 70 % mit Unterstützung des Staates asphaltiert worden sind. Kanalisation und fließend Wasser besteht vorerst nur für wenige Häuser in der Ortsmitte; die Straßenbeleuchtung wurde 1967 installiert.

In dem Ort selbst befindet sich weder Industrie, Handel noch nennenswertes Gewerbe. Die Einnahmen der Bewohner fließen aus landwirtschaftlichen Kleinstbetrieben. Insgesamt haben die Einwohner 3.000 Schafe, die auf die Gemeindewiese getrieben werden.

Weitere Einnahmen für die Einwohner entstehen aber durch ein innerhalb des Gemeindegebietes gelegenes Kloster, das viele Besucher anzieht, die allerdings nur in seltenen Ausnahmefällen den Ort Nuévalos selbst betreten. In diesem Kloster ist ein Großteil der Einwohner von Nuévalos beschäftigt. Auf Grund der Möglichkeit, durch das Kloster Einnahmen für die Einwohner, aber auch Einkünfte für die Gemeinde zu erzielen, ist diese eine der bestsituierten kleinen Gemeinden in Spanien.

1) Siehe oben S. 30 f.

Die Einnahmen der Gemeinde Nuévalos bestehen zu 3 % aus Gemeindesteuern, zu ca. 12 % aus Verpachtung der Gemeindewiese und der Gemeindepflanzungen, zu 13 % aus der Beteiligung an Grund- und Gebäudesteuern, zu 3 % aus Gebühren und Beiträgen, zu ca. 14 % aus sonstigen Beteiligungen an Staatssteuern und zu etwa 55 % aus Einnahmen, die direkt oder indirekt durch das Kloster entstehen.

Der Haushaltsplan für 1968 sah Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 16.000,-- DM vor ¹⁾. Fast die Hälfte der Ausgaben, nämlich 7.800,-- DM waren für die Bezahlung des Secretario, der die gesamte Verwaltungsarbeit erledigt, vorgesehen ²⁾. 1.850,-- DM wurden für die Unterhaltung der öffentlichen Gebäude, 1.250,-- DM für die Straßenbeleuchtung veranschlagt. Jeweils ca. 500,-- DM waren für die Tilgung der teilweise von der Gemeinde übernommenen Kosten des Straßenausbaues, für Reparaturen von Rohrbrüchen, für Straßenunterhaltung und für Büromaterial eingeplant. Der Restbetrag verteilte sich auf Ausgaben für Schädlingsbekämpfung, Medikamente für Bedürftige, Pflichtbeiträge an staatliche Einrichtungen, öffentliche Feste sowie Unterhaltung eines Lesesaales.

Trotz der außergewöhnlichen Einnahmen kann die Gemeinde Nuévalos ihre gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtaufgaben nicht ohne Staatsdotationen erfüllen. Die Einnahmen reichen gerade zur Erhaltung der vorhandenen Einrichtungen; nur ganz untergeordnete Dinge können selbständig erledigt werden.

Dieses Beispiel zeigt, daß im Normalfall die spanische Gemeinde, die eine Sondereinnahme wie Nuévalos nicht hat, nicht einmal in der Lage ist, ihre Einrichtungen zu erhalten, so daß sie bei jeder Investition, bei der Erfüllung der Pflicht-

1) Die Zahlen sind abgerundet.

2) Zu den Ausgaben der kleineren Gemeinden für Personal- und allgemeine Verwaltungskosten vgl. BALLESTER-ROS, REVL 1967, 95 f.

aufgaben und teilweise sogar bei den Aufwendungen für die Erhaltung ihrer Einrichtungen von der Hilfe des Staates abhängig ist und damit dessen Anweisungen unterliegt - "ohne Geldmittel bleibt die Freiheit (der Gemeinden) ein Mythos" ¹⁾.

1) LOPEZ RODO, ZaöR 1954, 678.

A n h a n g

I. Ley Orgánica del Estado (LOE)

Kapitel VIII

Die örtliche Verwaltung

Artikel 45.- I. Die Gemeinden sind natürliche Einheiten und bilden die grundlegenden Strukturen der nationalen Gemeinschaft; gebietsmäßig sind sie in Provinzen eingeteilt.

II. Die Provinz stellt einen durch die Zusammenfassung von Gemeinden gebildeten Umkreis und gleichzeitig die gebietsmäßige Einteilung der Staatsverwaltung dar. Es können auch gebietsmäßige Einteilungen geschaffen werden, die der Provinz nicht entsprechen.

Artikel 46.- I. Die Gemeinden und Provinzen sind juristische Personen und besitzen volle Rechtsfähigkeit zur Erfüllung ihrer besonderen Zwecke in den durch die Gesetze festgelegten Bereichen und ungeachtet ihrer Funktionen der Mitarbeit im Staatsdienst.

II. Die Korporationen, die die vertretenden und ausübenden Organe der Gemeinden und der Provinzen darstellen, werden durch Abstimmung auf den im Artikel 10 des Fuero de los Españoles festgelegten repräsentativen Wegen gewählt.

Artikel 47.- Der Staat fördert die Entwicklung des Lebens innerhalb der Gemeinden und Provinzen, schützt und fördert das Gut der örtlichen Korporationen und sichert ihnen die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Zwecke.

Artikel 48.- Die Ordnung der örtlichen Verwaltung und ihrer Korporationen wird, in Übereinstimmung mit den in den vorhergehenden Artikeln enthaltenen Vorschriften und entsprechend den Garantien, die das allgemeine Wohl dieser Körperschaften fordert, durch das Gesetz festgelegt.

II. Ley de Régimen local (IRL)

Art. 101

1. Die Gemeinde ist zuständig für die Regierung und Verwaltung der eigenen Angelegenheiten der Ortschaften.
2. Die gemeindliche Tätigkeit hat sich hauptsächlich auf die Erfüllung folgender Zwecke zu richten:
 - a) allgemeine städtebauliche Angelegenheiten, Sanierung, innere Reformen und Erweiterung der Ortschaften; öffentliche, städtische und ländliche Verkehrswege; Straßenbeleuchtung; Wohnungswesen; öffentliche Park- und Gartenanlagen; Sportplätze;
 - b) die Verwaltung, Erhaltung und Mehrung ihres Vermögens; die Verteidigung des Waldes gegen jegliche Beeinträchtigung durch Boden und Luft, auch wenn es sich um Wälder handelt, die nicht von öffentlichem Nutzen erklärt wurden, die Regelung und Nutzung des den Nachbarn zustehenden gemeindlichen Vermögens;
 - c) Gesundheitswesen und Hygiene; Trinkwasser und dessen Reinigung sowie Nutzung der Abwässer, Brunnen, Tränken, Waschplätze und Kanalisation; öffentliche Badeanstalten und Bäder; Friedhöfe und Beerdigungen; Epidemievorbeuge; Laboratorien und Krankenhäuser; Erste-Hilfe-Stationen; Straßen- und Wegereinigung; Müllabfuhr, Müllvernichtung und Wohnungshygiene;
 - d) Lebensmittelversorgung, Schlachthöfe, Wochenmärkte, Bäckereien; Gasversorgung; Elektrizität; Heizung und Motorkraft; Marktpolizei; Überprüfung der Hygiene bei Lebensmitteln und Getränken;
 - e) Land-, See-, Fluß-, Untergrund- und Lufttransporte; Bus- und Eisenbahnhöfe, See-, Binnen- und Flughäfen;
 - f) Unterweisung und Kultur; sportliche Ertüchtigung; Zeltlager; religiöse und weltliche traditionelle Feste;

- g) Wohlfahrt; Minderjährigenschutz; Vorbeugung und Unterdrückung der Bettelei; Verbesserung der Sitten; soziale Leistungen, insbesondere durch Schaffung von Unterstützungseinrichtungen für Schüler; Altersheime und Herbergen für Reisende;
- h) Stadt- und Feldpolizei; Feuerwehr, Lebensrettung, Vorbeugung; Schutz von Personen und Sachen; Baupolizei; Fabriken, Handels- und Vergnügungseinrichtungen;
- i) Wettbewerbe und Ausstellungen; Messen und Jahrmärkte; Theater, Kinos, Spielhallen; Spar- und Darlehnskassen; öffentliche Kornspeicher; Aktien- und Warenbörsen; Erwerb von Produktions- und Konsumgütern;
- j) Förderung des Tourismus; Naturschutz; Museen sowie künstlerische und historische Denkmäler; Strände und Bäder und
- k) jegliche anderen Werke und Dienste, die der Förderung der Interessen und der Befriedigung der allgemeinen Bedürfnisse und ideellen Wünsche der gemeindlichen Gemeinschaft dienen.

Art. 121

Es obliegt dem Gemeinderat als beratendes Organ der gemeindlichen Verwaltung:

- a) die Konstituierung des Gemeinderates;
- b) die Errichtung, Änderung und Auflösung von gemeindlichen Zweckverbänden, Institutionen oder Einrichtungen; der Vorschlag zur Änderung der organischen oder wirtschaftlichen Gemeindeverfassung sowie die Änderung des Gemeindenamens oder des Sitzes der Gemeindeverwaltung; Annahme oder Änderung ihres Wappens oder Zeichens; die Initiative oder die Begutachtung bei Vorgängen der Fusion, An- und Ausgliederung von Gemeinden, Abschaffung von Untergemeinden im Gemeindegebiet und die Einteilung des Gemeindegebietes in Distrikte;

- c) Erwerb und Zurverfügungstellung von Sachen und Rechten der Gemeinde, Rechtsgeschäfte über dieselben, Regelung der Nutzung des den Nachbarn zustehenden Gemeindevermögens, Regelung des Bodenverkehrs und die städtebauliche Ordnung;
- d) die Kontrahierung von Gemeindewerken und -diensten sowie deren Konzessionierung einschließlich der Transporte innerhalb des Gemeindegebietes;
- e) die Genehmigung von Plänen für Erweiterung, Ausdehnung, innere Reform, Sanierung und Urbanisation und allgemein aller Vorhaben, die eine Enteignung bedingen;
- f) die Vergemeindlichung von Diensten und die Errichtung von gemischten oder anderen durch dieses Gesetz für die Erbringung der gemeindlichen Dienste genehmigten Betrieben;
- g) die Genehmigung der Haushalte und Steuerverordnungen, die Haushaltsprüfung, die Genehmigung von Krediten und die Durchführung von Kreditgeschäften, Stundungs- und Erlaßvereinbarungen und jede Art von wirtschaftlichen Verpflichtungen;
- h) die Genehmigung von Allgemeinverfügungen und der Verordnungen über Gemeindedienste, Gemeindebeamte und innere Angelegenheiten;
- i) Ernennung, Belobigung und Disziplinarbestrafung der Beamten, soweit dies nicht einer anderen Autorität zusteht;
- j) die Ausübung von gerichtlichen und verwaltungsmäßigen Rechten, die Verteidigung bei Passivprozessen und die Einlegung von Rechtsmitteln;
- k) die Beratung der Regierung in gemeindlichen Angelegenheiten und
- l) alle Aufgaben, die ihm gesetzlich zugewiesen sind.

Art. 122

Es obliegt dem gemeindlichen ständigen Ausschuß:

- a) die Organisation des Beitreibungs- und Kassenwesens;
- b) die Kontrahierung und Konzession von Werken und Diensten, die nicht länger als ein Jahr dauern und für die keine über die im Haushaltsplan für das laufende Rechnungsjahr ausgewiesenen hinausgehenden Kredite benötigt werden;
- c) die Einstellung von Beamten auf Grund von Eignungsprüfungen sowie in allen Fällen die Pensionierung und Verlängerung der Dienstzeit;
- d) die Einleitung von Disziplinarverfahren und die vorläufige Amtsenthebung der von der Zentralverwaltung ernannten Beamten;
- e) die Disziplinarbestrafung der nicht von der Generaldirektion für Lokalverwaltung ernannten Beamten mit Ausnahme der Dienstenthebung, die Aufgabe des Gemeinderates ist;
- f) die Lizenzerteilung für Werke, soweit sie nicht dem Bürgermeister obliegt;
- g) die Wirtschaftsverwaltung entsprechend dem genehmigten Haushaltsplan;
- h) die Regulierung der Nutzung des der Allgemeinheit zustehenden Gemeindevermögens und die Veräußerung von beim Wegebau übriggebliebenen Grundstücken und
- i) die Ausübung von Rechten und die Beschlußfassung über Teilnahme an Passivprozessen, wenn die Gemeinde verklagt ist, und über die Einlegung jeder Art von Rechtsmitteln in Zivil-, Straf-, Verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren, alles dies nur in Dringlichkeitsfällen und den Gemeinderat auf der nächsten Sitzung zwecks endgültiger Beschlußfassung unterrichtend.

Art. 156

Gemeindliche Dienste sind alle, die zur Erreichung der Zwecke geeignet sind, für die die Gemeinde nach dem ersten Kapitel dieses Titels zuständig ist.

Die Ausübung dieser Zuständigkeit hindert nicht die Erbringung gleichartiger Dienste durch den Staat oder die Provinz, soweit sie ihnen gesetzlich zugewiesen sind.

Lebenslauf

Am 15. September 1937 wurde ich als Sohn des Regierungsbau-assessors Fritz-Maria Küper und seiner Ehefrau Maria, geb. Klostermann, in Münster (Westf.) geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

Von 1943 bis 1947 besuchte ich die Volksschulen in Berlin-Frohnau, in Höltinghausen und in Cloppenburg i.O. sowie von 1947 bis 1949 das Clemens-August Gymnasium in Cloppenburg i.O. Von September 1949 bis Dezember 1954 lebte ich mit meinen Eltern in Tucumán/Argentinien; dort war ich Schüler des Gymnasiums der Argentinischen National-Universität Tucumán. Nach meiner Rückkehr nach Deutschland besuchte ich bis 1956 das neusprachliche Gymnasium in Meppen/Ems und anschließend das Schlaun-Gymnasium in Münster; dort legte ich am 3. März 1959 die Reifeprüfung ab.

Im Sommer-Semester 1959 begann ich an der Universität Münster das Studium der Rechtswissenschaft, das ich am 21. Mai 1966 vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Hamm mit der ersten juristischen Staatsprüfung abschloß.

Am 1. Juli 1966 trat ich den Vorbereitungsdienst für die zweite juristische Staatsprüfung an, die ich am 23. Januar 1970 vor dem Landesjustizprüfungsamt Nordrhein-Westfalen bestand. Seit dem 20. März 1970 bin ich als Rechtsanwalt in Münster zugelassen.

